



NORGES HANDELSHØYSKOLE

Bergen, våren 2011

Norske kommuners bruk av KOSTRA til intern styring

Martin Lillethun Johansen og Magne Juuhl

Veileder: Kari Nyland

Masterutredning i økonomisk styring

NORGES HANDELSHØYSKOLE

Denne utredningen er gjennomført som et ledd i masterstudiet i økonomisk-administrative fag ved Norges Handelshøyskole og godkjent som sådan. Godkjenningen innebærer ikke at høyskolen inntår for de metoder som er anvendt, de resultater som er fremkommet eller de konklusjoner som er trukket i arbeidet.

Sammendrag

Hvert år rapporterer alle norske kommuner data for omkring 1000 ulike nøkkeltall gjennom resultatstyringssystemet KOSTRA. Vår oppgave undersøker norske kommuners bruk av dataene i KOSTRA til intern styring. For å undersøke dette sendte vi ut en spørreundersøkelse til 200 norske kommuner hvor vi fikk respons fra 140.

Kommunene svarer i undersøkelsen at KOSTRA blir brukt til å kontrollere underliggende enheter, som beslutningsgrunnlag, til læring og som informasjon til innbyggere, brukere og media. KOSTRA blir også brukt av kommunene til å sammenligne seg selv med egne data over tid og med andre kommuner, samt i en viss grad for å vurdere politisk måloppnåelse. Belønning var det eneste bruksområde vi undersøkte hvor kommunene ikke brukte KOSTRA.

Videre viser oppgaven at store kommuner bruker KOSTRA mer enn små kommuner og at kommuner som sammenligner seg mye ved hjelp av KOSTRA, også bruker KOSTRA mer til de andre bruksområdene. Vi fant også at det stort sett var en positiv samvariasjon mellom opplevd datakvalitet og bruken av KOSTRA. I tillegg fant vi ut at bruken hadde økt de siste ti årene ved å sammenligne vår studie med tidligere studier av KOSTRA.

Forord

Denne oppgaven er skrevet som en avsluttende del av masterstudiet i økonomisk styring ved Norges Handelshøyskole.

Mye av pensumlitteraturen vi har vært gjennom i studiet på NHH tar utgangspunkt i privat sektor og en stor del av masterutredninger ved skolen omhandler denne sektoren. Vi ønsket å skrive en oppgave med utgangspunkt i offentlig sektor, da vi opplever styringsutfordringene som mer interessante grunnet den politiske dimensjonen og de komplekse målene.

Utgangspunktet for oppgaven var at vi ville se på bruk av resultatstyring i det offentlige. Utover i arbeidet fikk vi større kunnskap om det omfattende rapporteringssystemet KOSTRA og valgte dette systemet som tema. Gjennom arbeidet med oppgaven har vi fått større kunnskap om økonomistyring i offentlig sektor og økt innsikt i det å skrive en vitenskapelig utredning.

Vi vil takke vår veileder Kari Nyland for gode og konstruktive tilbakemeldinger underveis, som har fått oss på rett spor når vi tidvis har beveget oss vekk fra tema og problemstillinger. Videre fortjener Norvald Monsen en takk for inspirasjon til å skrive om økonomistyring i offentlig sektor.

Indre Arna, 14.6.2011

Martin Lillethun Johansen

Magne Juuhl

Innhold

KAPITTEL 1 INNLEDNING

1.1	Formål	9
1.2	Bakgrunn	9
1.3	Problemstillinger	10
1.4	Utdyping av problemstillingene	10
1.5	Avgrensinger	11
1.6	Struktur for oppgaven	12

KAPITTEL 2 TEORI

2.1	Prinsipal-agent-relasjonen	14
2.1.1	Skjult informasjon	15
2.1.2	Skjulte handlinger	16
2.1.3	Transaksjonskostnader	16
2.2	Økonomistyring	17
2.2.1	Begrepsavklaring	17
2.2.2	Styringssirkelen	18
2.3	Resultatstyring	19
2.3.1	Begrepsavklaringer	19
2.3.2	Resultatstyring i forhold til adferdsstyring og normstyring	20
2.3.3	Resultatstyring i styringssirkelen	22
2.3.4	Resultatstyring i prinsipal-agent-relasjonen	25
2.3.5	Benchmarking	26
2.3.6	Resultatstyring etter grantreprinsippet og furutreprinsippet	27
2.4	Styring i offentlig og privat sektor	30
2.4.1	Formål og finansiering	30
2.4.2	Politisk styring og informasjonsbehov	32
2.4.3	Benchmarking i offentlig og privat sektor	33
2.5	Utfordringer med resultatstyring	34
2.5.1	Ulike problemer med bruk av resultatstyring	34
2.5.2	Modell for skadevirkninger ved resultatstyring	36
2.6	Betingelsesteori	37
2.7	Institusjonell teori	38
2.7.1	Institusjonell og instrumentell tilnærming	38
2.7.2	Dekobling og isomorfisme	40

KAPITTEL 3 NEW PUBLIC MANAGEMENT

3.1	Fra Traditional Public Management til New Public Management	42
3.2	New Public Management i norske kommuner	44
3.3	En nordisk modell for resultatstyring	46
3.4	Kritikk av New Public Management	46

3.5	Etter New Public Management - hvor går utviklingen?	48
3.6	Utviklingen i bruken av KOSTRA og New Public Management	48

KAPITTEL 4 KOSTRA

4.1	Presentasjon av KOSTRA	50
4.1.1	Bakgrunn og formål	50
4.1.2	Grunnmodellen i KOSTRA	51
4.1.3	Sammenligning med KOSTRA-data	52
4.1.4	Lignende systemer i andre land	53
4.2	Studier av KOSTRA	54
4.2.1	Brede kartlegginger av kommunenes bruk av KOSTRA	54
4.2.2	Andre studier	57

KAPITTEL 5 HYPOTESER

5.1	A) Hvordan bruker norske kommuner KOSTRA til intern styring?	64
5.2	B) Hvordan kan vi forstå variasjonen i bruk mellom norske kommuner?	65
5.3	C) Hvordan har bruken utviklet seg siden KOSTRA ble obligatorisk?	66

KAPITTEL 6 METODE

6.1	Forskningsdesign	67
6.1.1	Utforskende design	67
6.1.2	Beskrivende design	67
6.1.3	Kvantitativ og kvalitativ undersøkelse	69
6.1.4	Utforming av spørreskjema	70
6.1.5	Utvalg	72
6.1.6	Gjennomføring av undersøkelsen	73
6.2	Vår dataanalyse	73
6.2.1	Analysemodell	74
6.2.2	Datagrunnlag	75
6.2.3	Testing av sammenhenger	78
6.2.4	Sammenligning med tidligere studier	81
6.3	Reliabilitet og validitet	83
6.3.1	Reliabilitet	83
6.3.2	Validitet	84

KAPITTEL 7 PROBLEMSTILLING A: HVORDAN BRUKER NORSKE KOMMUNER KOSTRA TIL INTERN STYRING?

7.1	Fem bruksområder for KOSTRA	87
7.1.1	Kontroll	88
7.1.2	Belønning	90
7.1.3	Beslutningsgrunnlag	92
7.1.4	Læring	93
7.1.5	Informasjon	94
7.1.6	Bruksområdene vurdert relativt til hverandre	95
7.2	Sammenligning ved hjelp av KOSTRA	96
7.2.1	Presentasjon av data	97

7.2.2	<i>Diskusjon</i>	98
7.3	KOSTRA i forhold til politiske mål	99
7.3.1	<i>Presentasjon av data</i>	99
7.3.2	<i>Diskusjon</i>	99
7.4	Oppsummering	100
KAPITTEL 8 PROBLEMSTILLING B: HVORDAN KAN VI FORSTÅ VARIASJONEN I BRUK MELLOM NORSKE KOMMUNER?		
8.1	Bruk i forhold til størrelse	102
8.1.1	<i>Hypotesetesting</i>	102
8.1.2	<i>Diskusjon</i>	104
8.2	Opplevd datakvalitet	105
8.2.1	<i>Presentasjon av data</i>	105
8.2.2	<i>Hypotesetesting</i>	106
8.2.3	<i>Diskusjon</i>	108
8.3	Bruk i forhold til sammenligning	109
8.3.1	<i>Hypotesetesting</i>	109
8.3.2	<i>Diskusjon</i>	110
8.4	Oppsummering	110
KAPITTEL 9 PROBLEMSTILLING C: HVORDAN HAR BRUKEN UTVIKLET SEG SIDEN KOSTRA BLE OBLIGATORISK?		
9.1	Sammenligning av vår undersøkelse med tidligere studier	112
9.1.1	<i>Beslutning</i>	113
9.1.2	<i>Informasjon</i>	114
9.1.3	<i>Sammenligning</i>	114
9.1.4	<i>Datakvalitet</i>	115
9.1.5	<i>Samlet vurdering</i>	115
9.2	<i>Diskusjon</i>	115
9.2.1	<i>Økt bruk i lys av utviklingen til KOSTRA som system</i>	116
9.2.2	<i>Økt bruk av KOSTRA i lys av New Public Management</i>	116
9.2.3	<i>Økt bruk av KOSTRA utfra et institusjonelt perspektiv</i>	117
9.3	Oppsummering	118
KAPITTEL 10 AVSLUTNING		
10.1	<i>Våre mest sentrale funn</i>	119
10.2	<i>Forslag til videre studier av KOSTRA</i>	122
10.3	<i>Konklusjon</i>	124
KILDER		126
VEDLEGG 1 SPØRREUNDERSØKELSEN VÅR		131
VEDLEGG 2 SVAR FRA UNDERSØKELSEN SOM VI IKKE HAR BENYTTET I OPPGAVEN		134
VEDLEGG 3 EPOSTER TIL RESPONDENTENE		136

Tabeller i oppgaven

Tabell 2-1 Valg av styringsmåte	21
Tabell 2-2 Finansiering. Budsjett- og markeds koblete virksomheter.....	30
Tabell 2-3 Ytelsessiden. Formål i privat og offentlig sektor	31
Tabell 6-1 Eksempel på en frekvenstabell.	80
Tabell 7-1 Bruken av KOSTRA til fem bruksområder	87
Tabell 7-2 Bruken av KOSTRA til kontroll.....	88
Tabell 7-3 Bruken av KOSTRA som grunnlag for belønning.....	90
Tabell 7-4 Bruken av KOSTRA som beslutningsgrunnlag	92
Tabell 7-5 Bruken av KOSTRA til læring	93
Tabell 7-6 Bruken av KOSTRA som informasjon	94
Tabell 7-7 Sammenligning med KOSTRA-tall.....	97
Tabell 7-8 Bruken av KOSTRA til å vurdere oppnåelse av politiske mål	99
Tabell 8-1 Samvariasjon mellom kommunestørrelse og bruk av KOSTRA	103
Tabell 8-2 Opplevd datakvalitet i KOSTRA	106
Tabell 8-3 Spearmans rangkorrelasjon for bruk og datakvalitet	107
Tabell 8-4 Spearmans rangkorrelasjon for bruk og sammenligningsmetode	110
Tabell 9-1 Bruk av KOSTRA til beslutning. Sammenligning med tidligere studier.....	113
Tabell 9-2 Bruk av KOSTRA til informasjon. Sammenligning med tidligere studier	114
Tabell 9-3 Bruk av KOSTRA til sammenligninger. Sammenligning med tidligere studier.....	114

Figurer i oppgaven

Figur 2-1 Forholdet mellom prinsipal og agent.....	15
Figur 2-2 Styringssirkelen.....	18
Figur 2-3 Resultatstyring i styringssirkelen	23
Figur 2-4 Bruken av KOSTRA i et prinsipal-agent-perspektiv.....	25
Figur 2-5 Mål og indikatorer etter grantreprinsippet og furutreprinsippet	28
Figur 2-6 Styring i privat og offentlig sektor etter	32
Figur 2-7 Sammenheng mellom skadevirkninger og bruksområde for resultatstyring.	36
Figur 3-1 NPM og TPM.....	43
Figur 4-1 Grunnmodellen i KOSTRA.....	51
Figur 6-1 Beskrivende undersøkelser.....	68
Figur 6-2 Analysemodell.....	74
Figur 6-3 Kommunene som har svart på undersøkelsen	76
Figur 6-4 Kommunestørrelse. Alle kommunene og kommunene som har svart	77
Figur 6-5 P-verdi.....	79
Figur 7-1 Bruken av KOSTRA til kontroll	88
Figur 7-2 Bruken av KOSTRA som grunnlag for belønning	90
Figur 7-3 Bruken av KOSTRA som beslutningsgrunnlag	92
Figur 7-4 Bruken av KOSTRA til læring.....	93
Figur 7-5 Bruken av KOSTRA som informasjon	94
Figur 7-6 Sammenligning med KOSTRA-tall	97
Figur 7-7 Bruken av KOSTRA til å vurdere oppnåelse av politiske mål.....	99
Figur 8-1 Opplevd datakvalitet i KOSTRA	106
Figur 10-1 Bruk av KOSTRA til ulike områder.....	120
Figur 10-2 Datakvalitet og KOSTRA-bruk.....	120
Figur 10-3 Bruk av KOSTRA i store og små kommuner.....	121

Kapittel 1 Innledning

1.1 Formål

Formålet med oppgaven er å få kunnskap om norske kommuners bruk av KOmMuneSTatRApportering (KOSTRA) til intern styring. De siste ti årene har alle norske kommuner rapportert data gjennom KOSTRA, men det er gjort svært få empiriske undersøkelser av kommunenes interne bruk i etterkant av innføringen av systemet. Derfor mener vi at vår oppgave har stor informasjonsverdi og kan fungere som et utgangspunkt for videre studier av resultatstyring i kommunesektoren.

1.2 Bakgrunn

Hvordan offentlig sektor bør styres er en kontinuerlig diskusjon som både har politiske og faglige sider, hvor økonomifaget har spilt en betydelig rolle i diskusjonen. De siste 30 årene har det vært en utvikling i praksis der offentlig sektor har nærmet seg privat sektor i forhold til hvordan den styres. Denne utviklingen inneholder flere trekk som går under samlebetegnelsen New Public Management. Et av disse trekkene er økt bruk av resultatstyring, der innføring av et obligatorisk system som KOSTRA er et norsk eksempel. Selv om resultatrapportering ikke i seg selv er noe nytt for norske kommuner, er KOSTRA det mest omfattende og helhetlige systemet kommunene har brukt, med over tusen indikatorer som rapporteres inn hvert år.

Alle kommuner i Norge er pålagt å bruke dette systemet for å rapportere inn resultater til staten, noe som krever mye ressurser, men hvordan de bruker KOSTRA til intern styring i kommunen er opp til dem selv. KOSTRA inneholder en svært omfattende mengde informasjon om kommunal virksomhet som kan brukes i den interne styringen. Derfor vil det være nyttig og interessant å få mer innsikt i hvordan norske kommuner bruker KOSTRA til intern styring.

I Norge er det til sammen 430 kommuner som i utgangspunktet har mange like oppgaver, men de varierer blant annet i størrelse og organisering. Hvordan de benytter KOSTRA til intern styring vil trolig også variere. Hva en eventuell variasjon kan henge sammen med vil være nyttig å få kunnskap om for at vi i større grad skal kunne forstå bruken av KOSTRA til intern styring.

Statskonsult (2001) og Cap Gemini Ernst & Young (2002) gjennomførte undersøkelser av hvordan kommunene benyttet KOSTRA like etter at det ble et obligatorisk system for ti år siden. I etterkant av disse studiene finnes det imidlertid ingen kvantitative undersøkelser av hvordan kommunene bruker systemet internt til styring. For å gi innsikt i dagens situasjon og for å se hvordan utviklingen har vært siden systemet ble obligatorisk, ser vi det som nødvendig å gjennomføre en undersøkelse av bruken av KOSTRA i 2011.

I vår oppgave tar vi sikte på å gi innsikt i kommunenes bruk av KOSTRA i 2011 gjennom en kvantitativ undersøkelse av norske kommuner, som vi mener kan utfylle den eksisterende forskningen på feltet.

1.3 Problemstillinger

For å oppnå formålet med oppgaven, som er å få økt kunnskap om hvordan kommunene benytter KOSTRA, vil vi arbeide med tre problemstillinger:

- A) Hvordan bruker norske kommuner KOSTRA til intern styring?
- B) Hvordan kan vi forstå variasjonen i bruk mellom norske kommuner?
- C) Hvordan har bruken utviklet seg siden KOSTRA ble obligatorisk?

Fokuset vårt i oppgaven er rent deskriptivt, da vi utelukkende vil beskrive kommunens bruk av KOSTRA og ikke komme med noen anbefalinger om hvordan systemet bør brukes.

1.4 Utdyping av problemstillingene

A) Hvordan bruker norske kommuner KOSTRA til intern styring?

Fra studier og teori som presenteres i oppgaven trekker vi frem bruksområder som vi forventer er aktuelle for kommunenes bruk av KOSTRA. Et av trekkene i New Public Management er at offentlig styring har gått fra byråkratisk kontroll av enheter til mer indirekte *kontroll* gjennom resultatmålinger (Hood, 1995). I Williams et. al. (2006) viser forfatterne at *belønning* basert på resultat har blitt mer og mer vanlig i offentlig sektor i Europa de siste årene. Studiene til Cap Gemini Ernst & Young (2002) og Statskonsult (2001) viste at KOSTRA ble brukt som *beslutningsgrunnlag* og til *informasjon*. Disse to områdene blir også nevnt som en del av formålet ved KOSTRA av Kommunal- og

regionaldepartementet (2011). Johnsen & Vakkuri (2006) har vist at *læring* er et spesielt viktig formål med resultatstyring i de nordiske landene. Disse fem konkrete bruksområdene vil vi fokusere på i oppgaven: kontroll, belønning, beslutningsgrunnlag, læring og informasjon.

I studiene til Cap Gemini Ernst & Young (2002) og Statskonsult (2001) ble det også undersøkt hvordan kommunene brukte KOSTRA-tallene til å sammenligne seg med seg selv over tid og med andre kommuner. Johnsen (2007) er opptatt av hvordan resultatstyringssystemer brukes i det offentlige, om de er tett koblet opp mot politiske mål eller om de mer er utformet for å gi informasjon uavhengig av målsetninger. I tillegg til de fem bruksområdene som er nevnt over vil vi også se på hvem kommunene sammenligner KOSTRA-tallene med, og i hvilken grad de bruker KOSTRA til å følge opp politiske mål.

B) Hvordan kan vi forstå variasjonen i bruk mellom norske kommuner?

Vi vil undersøke hvordan enkelte faktorer samvarierer med bruken av KOSTRA. Studier innenfor betingelsesteori har vist at størrelse har betydning for bruken av styringsverktøy (Chenhall, 2003). Cap Gemini Ernst & Young (2002) og Statskonsult (2001) viste at opplevd datakvalitet i KOSTRA var et hinder for bruk. I en studie av svenske kommuner finner Siverbo & Johanson (2006) at bruken av resultatstyring avhenger av hvordan informasjonen brukes til sammenligning. Inspirert av disse vil vi undersøke hvordan bruken av KOSTRA samvarierer med kommunestørrelse, opplevd datakvalitet og sammenligningsgrunnlag.

C) Hvordan har bruken utviklet seg siden KOSTRA ble obligatorisk?

Ved å sammenligne svarene fra vår undersøkelse med svarene i undersøkelsene til Statskonsult (2001) og Cap Gemini Ernst & Young (2002) får vi et grunnlag for å vurdere utviklingen av KOSTRA-bruken fra systemet ble obligatorisk for ti år siden og frem til i dag. Vi vil sammenligne vår undersøkelse for følgende områder: bruken av KOSTRA som beslutningsgrunnlag og informasjon, opplevelsen av datakvalitet og bruken av KOSTRA til sammenligninger.

1.5 Avgrensinger

I kommunene vil det være mange brukere av KOSTRA både innad i underavdelingene og blant politikere, men i oppgaven vår avgrenser vi oss til å studere hvordan

kommuneadministrasjonen benytter dataene til intern styring. Med kommuneadministrasjon mener vi det øverste administrative leddet i kommunen.

Undersøkelsen vår ble sendt ut til 200 av totalt 430 kommuner. Av disse svarte 140, noe som gir en frafallsprosent på 30 %. Kombinasjonen av utvalgsstørrelsen og den lave frafallsprosenten gjør at datagrunnlaget etter vår mening ikke er en avgrensing for oppgaven.

I forhold til problemstilling A vil det i tillegg til bruksområdene vi undersøker være flere andre bruksområder som er relevante for kommunene, men vi begrenser oss til de som vi mener er de viktigste ut fra vår gjennomgang av teori og litteratur.

Det samme vil gjelde i forhold til problemstilling B og det utvalget av faktorer vi ser på. Variasjonen vil også kunne forstås ved hjelp av andre forhold som vi ikke kommer inn på i oppgaven, men vi har begrenset oss til å se på tre faktorer andre har trukket frem som relevant for å forstå bruken av styringsverktøy.

I forhold til problemstilling C vil undersøkelsen vår kunne sammenlignes med noe av det som tidligere studier tar opp. En del av forholdene vi ser på er ikke undersøkt i disse studiene og det gir noen metodiske utfordringer å sammenligne forskjellige studier. Likevel forventer vi at sammenligningen vil gi oss innsikt i hvordan bruken har utviklet seg.

1.6 Struktur for oppgaven

Teorien og litteraturen som vi ser på i kapittel to, tre og fire danner grunnlaget for en operasjonalisering av problemstillingene våre, ved at vi i disse kapitlene utleder syv hypoteser knyttet til de tre problemstillingene. Dermed utgjør kapittel to, tre og fire den utforskende delen av oppgaven.

Det første vi ser på i kapittel to er forholdet mellom prinsipal og agent. Videre i kapittelet diskuterer vi økonomistyring, resultatstyring og forskjeller mellom offentlig og privat sektor. Tema for kapittel tre er New Public Management og hvordan det har påvirket offentlig sektor. I kapittel fire presenterer vi KOSTRA og gjengir tidligere studier av resultatstyring i det offentlige.

I kapittel fem samler vi de syv hypotesene vi har kommet frem til i de foregående kapitler. Det metodiske i oppgaven blir gjennomgått og diskutert i kapittel seks.

I analysen, som er delt inn i fire kapitler, vil vi teste hypotesene som vi har utledet tidligere i oppgaven. Det empiriske grunnlaget for å gjennomføre testene er svarene fra spørreundersøkelsen. Resultatene fra undersøkelsen vil vi diskutere ved hjelp av teorien og litteraturen som dannet grunnlaget for hypotesene.

Kapittel sju omhandler hvordan kommunene bruker KOSTRA til intern styring og kan knyttes til problemstilling A, mens vi i kapittel åtte tar for oss problemstilling B og ser på hvordan de tre faktorene vi undersøker samvarierer med bruken av KOSTRA. I kapittel ni undersøker vi problemstilling C ved å sammenligne våre svar med tidligere studier. Avslutningsvis i kapittel ti vil vi trekke frem de mest interessante funnene i undersøkelsen, og komme med forslag til videre forskning tilknyttet funn i studien. Til slutt i kapittel ti konkluderer vi på oppgavens problemstillinger.

Kapittel 2 Teori

Dette kapitlet vil presentere oppgavens teorigrunnlag, som omhandler økonomistyring generelt, resultatstyring og sentrale forskjeller mellom offentlig og privat sektor. I 2.1 går vi gjennom teori om prinsipal-agent-relasjonen som beskriver behovet for styring i organisasjoner. I 2.2 avklarer vi begrepet økonomistyring og presenterer styringssirkelen for å vise hvordan styring av organisasjoner kan gjennomføres. Bruk av resultatstyring som en del av økonomistyringen ser vi på i 2.3. Teorien i de tre første delene av kapittel to gir oss et teoretisk grunnlag for å forstå hvordan KOSTRA kan brukes til intern styring.

Når vi studerer styring i kommuner er det interessant å se på forskjellene mellom styring i offentlig og privat sektor, noe vi går inn på i 2.4. I den neste delen, 2.5, ser vi på ulike utfordringer med bruk av resultatstyring. For å få et grunnlag til å vurdere betydningen av størrelse for organisasjoners valg av styringsverktøy går vi inn på betingelsesteorien i 2.6. Til slutt i kapittel to ser vi på økonomistyring ut fra institusjonell teori i 2.7, som gir oss et bredere perspektiv for å forstå bruken av KOSTRA og utviklingen i bruken av styringsverktøyet.

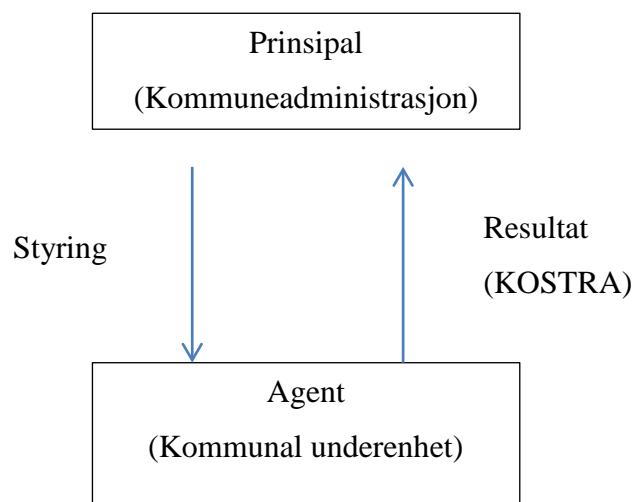
På bakgrunn av teoriene presentert i dette kapitlet, utleder vi tre hypoteser tilknyttet problemstilling A om hvordan kommunene bruker KOSTRA til intern styring. Vi utleder også en hypotese tilknyttet problemstilling B om hvordan variasjonen i bruk av KOSTRA mellom norske kommuner kan forstås. I tillegg blir teorien brukt i analysekapitlene der vi diskuterer funn fra spørreundersøkelsen.

2.1 Prinsipal-agent-relasjonen

På et overordnet nivå kan prinsipal-agent-teori danne en ramme for å beskrive styringsutfordringer i organisasjoner (Fallan & Pettersen, 2010). Teorien kan også være en ramme for hvordan KOSTRA som resultatstyringssystem kan bli brukt i kommunene, da teorien gir en oversikt over behovet for et slikt styringssystem. I 2.1.1 vil vi nærmere presentere forholdet mellom prinsipal og agent. Utfordringene med skjult informasjon og skjult handling tar vi for oss i 2.1.2 og 2.1.3, mens vi ser på transaksjonskostnader i 2.1.4. Senere i oppgaven, i 2.3.4, bruker vi prinsipal-agent-teorien for å utlede bruksområder for KOSTRA.

2.1.1 Forholdet mellom prinsipal og agent

Utgangspunktet for teorien er en prinsipal-agent-relasjon der en eller flere agenter handler på vegne av en eller flere prinsipaler (Jensen & Meckling, 1976).



Figur 2-1 Forholdet mellom prinsipal og agent.

Hvilke resultater agenten oppnår har betydning for prinsipalens nytte, og prinsipalen har dermed en interesse i hvordan agenten handler. I vår oppgave ser vi på kommuneadministrasjonen som prinsipal og underenhetene som agenter. Ettersom prinsipalen og agentene kan ha ulike interesser er det ofte nødvendig for prinsipalen å styre agentens adferd. I situasjoner hvor prinsipal og agent har sammenfallende interesser vil behovet for å regulere agentens adferd falle bort (Hagen & Sandmo, 1992).

En annen styringsutfordring i prinsipal-agent-relasjoner er informasjonsasymmetri, der agenten har mer informasjon om egen adferd enn prinsipalen, og kan utnytte informasjonsasymmetrien på en opportunistisk måte (Ibid). Derfor er det nødvendig for prinsipalen med informasjon om hva agenten foretar seg.

2.1.2 Skjult informasjon

I en prinsipal-agent-relasjon vil agenten ofte ha privat informasjon som er skjult for prinsipalen. Med motstridende interesser mellom partene kan agenten ha en egeninteresse i å holde beslutningsrelevant informasjon skjult. Holder agenten tilstrekkelig informasjon skjult vil ikke prinsipalen kunne ta optimale beslutninger (Hagen & Sandmo, 1992).

I en kommune vil kommuneadministrasjonen ta mange beslutninger som vil ha betydning for enhetene. Informasjonen som utgjør beslutningsgrunnlaget vil ofte være oppgitt av enhetene. Dataene i KOSTRA kan utgjøre en del av denne informasjonen. Beslutningene vil ha konsekvenser for enhetene og derfor kan de ha interesse i å skjule beslutningsrelevant informasjon. Eksempel på skjuling av informasjon kan være mangelfull KOSTRA-rapportering. En studie av Opstad & Rolvsen (2005), som vi presenterer i 4.2.2, trekker frem utfordringen med at aktørene kan pynte på tallene i KOSTRA. Senere i oppgaven, i forbindelse med gjennomgang av tidligere studier i 4.2.1, vil vi utlede en hypotese knyttet til datakvaliteten i KOSTRA.

2.1.3 Skjulte handlinger

I en del tilfeller kan ikke prinsipalen observere agenten direkte, slik at agentens handlinger blir skjult. Med motstridende interesser mellom agent og prinsipal vil prinsipalen ha et behov for å kontrollere agentens handlinger (Hagen & Sandmo, 1992). For eksempel vil det i en stor kommune med mange enheter være svært krevende for kommuneadministrasjonen å observere de forskjellige enhetenes innsats direkte. Et alternativ til direkte observasjon kan da være kontroll gjennom resultatstyring, for eksempel ved bruk av KOSTRA, som indirekte sier noe om hva agenten gjør.

Et problem med indirekte målinger er at resultatet også kan være avhengig av tilfeldige faktorer utenfor agentens kontroll, slik at det å utelukkende måle resultat ikke nødvendigvis gir det riktige bildet av agentens handlinger (Ibid).

Dette kan eksemplifiseres ved at kommuneadministrasjonen i en kommune ikke kan observere enhetenes innsats direkte, men bare måle resultatet, for eksempel gjennom KOSTRA. Men flere av resultatene kan henge sammen med faktorer utenfor enhetenes kontroll. Denne og flere andre utfordringer ved bruk av resultatstyring går vi gjennom i 2.5.1

2.1.4 Transaksjonskostnader

I en prinsipal-agent-relasjon må man ta hensyn til transaksjonskostnader som vil oppstå. Transaksjonskostnader er organisatoriske, ikke direkte knyttet til produksjonsprosessen, og handler om hvordan relasjoner mellom ulike aktører er utformet (Jacobsen & Thorsvik, 2007). Typiske eksempler på slike kostnader som oppstår i en prinsipal-agent-relasjon er

overvåkning, kontroll og forhandling. Prinsipalen bør velge det styringssystemet som gir den laveste summen av produksjons- og transaksjonskostnader (Busch, 1994).

Det vil for eksempel medføre transaksjonskostnader for en kommune å følge opp at enhetene rapporterer riktig informasjon gjennom KOSTRA. Enhetene må bruke tid på å rapportere, kommunene må kontrollere at informasjonen er riktig, og det må brukes tid på å analysere og vurdere resultatene som kommer inn. Hvor mye ressurser kommunen skal bruke på et slikt system, må vurderes opp mot hvor mye det kan bidra til å øke effektiviteten.

2.2 Økonomistyring

I denne delen vil vi i 2.2.1 avklare hvordan vi bruker begrepet økonomistyring i vår oppgave og i 2.2.2 vise mer om hvordan økonomistyring kan gjennomføres i organisasjoner.

2.2.1 Begrepsavklaring

Økonomistyring er et begrep som har blitt anvendt og definert på forskjellige måter. I praksis har økonomistyring ofte vært tolket smalt og omhandlet regnskapet, med særlig vekt på internregnskapet (Otley, 1999). Denne praksisen har vært kritisert for at den er for snever i forhold til hvilke styringsutfordringer organisasjoner står overfor, slik at begrepet blir mindre anvendbart. Derfor kan det argumenteres for at begrepet må forstås i et bredere perspektiv hvor man ser ut over regnskapet (Busch, 2005). En måte å definere økonomistyring på ut fra et bredt perspektiv er følgende:

“Økonomistyring (...) defineres som et målformulerende, problemløsende og språkutviklende samspill knyttet til anskaffelse og utnyttelse av ressurser med sikte på å sikre organisasjonens eksistensgrunnlag. Ettersom organisasjonen står ovenfor både tekniske og institusjonelle omgivelser, kan både effektivitet og legitimitet trekkes inn som sentrale måldimensjoner.” (Busch, 2005, s. 147)

Ut i fra en slik definisjon ser vi at både effektivitet og legitimitet vil falle inn under begrepet økonomistyring. For å måle effektivitet i offentlig sektor vil det, som vi kommer inn på i 2.4, være behov for andre verktøy enn regnskapet. KOSTRA vil kunne fungere som et slikt verktøy. Legitimitet vil også være sentralt for offentlige organisasjoner, noe vi ser nærmere på i 2.3.4.

Definisjonen legger i tillegg vekt på at organisasjoner også kan inkludere et institusjonelt perspektiv i økonomistyringen. I 2.7 går vi nærmere inn på det institusjonelle perspektivet, og diskuterer hvordan det kan gi en bredere forståelse av bruken av KOSTRA.

2.2.2 Styringssirkelen

Gjennom styringssirkelen kan man betrakte den helhetlige økonomistyringen i en virksomhet som en kontinuerlig og rasjonell prosess, hvor styringen deles opp i fire ulike faser som henger sammen med hverandre. Et slikt perspektiv vil utfylle prinsipal-agent-teorien når det gjelder hvordan KOSTRA kan brukes som et økonomistyringsverktøy. Mens prinsipal-agent-teorien fokuserer på relasjoner mellom aktører og utleder behovet for styringsinformasjon, ser styringssirkelen på økonomistyringen som en prosess hvor det er ulikt behov for styringsinformasjon i de forskjellige fasene. I dette avsnittet presenterer vi styringssirkelen generelt, og i 2.3.3 går vi inn på hvordan KOSTRA kan benyttes i fasene til styringssirkelen.



Figur 2-2 Styringssirkelen (Anthony & Young, 2003).

I sirkelen deles styringen inn i fire hovedoppgaver: utforming av strategi og program, budsjettering, handling og måling, samt rapportering og evaluering. Evalueringen vil få betydning for utformingen av den neste strategien som blir lagt, slik at det blir en sirkel (Anthony & Young, 2003).

I den første fasen utformes mål og indikatorer velges. I neste fase produseres budsjett og mer detaljerte mål. I gjennomføringsfasen måles resultatene, og i den siste fasen sammenlignes resultatene med valgte mål. I privat sektor vil målingen ofte knytte seg til regnskapet hvor en

rapporterer og evaluerer ved å sammenligne regnskap med budsjett gjennom avviksanalyser eller gjennom ulike regnskapsbaserte nøkkeltall (Ibid).

I offentlige organisasjoner hvor målet ikke er å tjene penger, vil ikke regnskapet være et like godt verktøy for å måle måloppnåelse. Dette fordi regnskapet kun viser pengeresultatet og ikke hvilke tjenester som er produsert (Monsen, 2010). Det gir et utvidet behov for å finne andre måter enn regnskapet å måle resultatene på, hvor KOSTRA er et eksempel på et system som kan bidra til å dekke dette behovet.

2.3 Resultatstyring

KOSTRA består av et stort antall indikatorer for kommunal virksomhet og systemet gir mye resultatinformasjon fra kommunene. I oppgaven fokuserer vi på hvordan kommunene bruker resultatinformasjonen fra KOSTRA til styring, og derfor vil det være nyttig å se nærmere på resultatstyring. I 2.3.1 avklarer vi hvordan vi ser på resultatstyring. Hvordan resultatstyring etter Ouchi (1979) kan brukes i forhold til adferdsstyring og normstyring ser vi på i 2.3.2. Konkrete bruksområder for resultatstyringen i styringssirkelen og i en prinsipal-agent-relasjon går vi inn på i 2.3.3 og 2.3.4. Begrepet benchmarking ser vi på i 2.3.5, mens vi til slutt i denne delen i 2.3.6 går i gjennom resultatstyring etter grantreprinsippet og furutreprinsippet.

2.3.1 Begrepsavklaringer

Resultatstyring

I oppgaven har vi lagt mye vekt på hvordan Åge Johnsen (2005b) ser på resultatstyring. Han definerer begrepet på følgende måte:

“Fremskaffing av relevante data for både effektivitets- og produktivitetsvurderinger, samt å sette disse inn i en organisatorisk sammenheng som danner grunnlag for bedre og mer rasjonelle beslutninger.”
(Johnsen, 2005b)

Denne definisjonen omhandler fremskaffing av informasjon, og viser at resultatstyring er avgrenset til å omhandle innsamling av data og inkluderer dermed ikke handlinger basert på informasjonen som blir skaffet til veie. For eksempel driver en kommune resultatstyring når den måler KOSTRA-indikatorer som andel barn med spesialundervisning og antall årsverk i brann- og ulykkesvern pr. 1000 innbyggere.

For å beskrive handlinger som anvender den tilgjengelige informasjonen for å endre organisasjonsadferd, bruker Johnsen (2005b) begrepet resultatledelse. Det vil si at man på bakgrunn av resultatstyring får mulighet til å drive resultatledelse.

Målstyring

I tillegg til resultatstyring er målstyring et begrep som brukes mye og som delvis overlapper med resultatstyring. Derfor velger vi også å presentere dette begrepet.

Målstyring vil si at man styrer etter på forhånd definerte mål og at man vurderer innsatsen til de involverte personene og gruppene etter grad av måloppnåelse (Jacobsen & Thorsvik, 2007). En kommune kan for eksempel ha et klart definert mål om at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for byggesaker ikke skal være på over 25 dager. Målet kan følges opp med at man sammenligner målet med KOSTRA-indikatoren som omhandler behandlingstid for byggesaker i kommunen.

Som en ser av avsnittet over vil all målstyring inkludere resultatstyring siden man må måle resultatet for å vurdere måloppnåelse. Men all resultatstyring trenger ikke være målstyring, da man kan måle resultat i en organisasjon uten at disse resultatene er knyttet til forhåndsbestemte mål (Johnsen, 2010). I hvor stor grad resultatstyringen er koblet opp mot målstyring er avhengig av hvilke resultat organisasjonen velger å måle. Er alle resultatene man måler tett koblet opp mot organisasjonens målsetninger, vil i følge Johnsen (2010) all resultatstyring inngå i målstyringen. Er resultatene i mindre grad koblet opp mot organisasjonens målsetninger, omtaler Johnsen (2010) resultatstyringssystemet som løst koblet.

I oppgaven vår fokuserer vi på resultatstyring da vi mener det er det mest relevante begrepet i forhold til KOSTRA som system, og vi forholder oss i liten grad til begrepet målstyring. I 2.3.6 vil vi utdype skillet mellom tett og løst koblet resultatstyring, et skille vi vil bruke aktivt senere i oppgaven.

2.3.2 Resultatstyring i forhold til adferdsstyring og normstyring

Ouchi (1979) er opptatt av resultatstyring i forhold til to andre styringsformer: adferdsstyring og normstyring. Han trekker frem to situasjonsbestemte forhold som har betydning for hvilke styringsformer som vil fungere best. Disse forholdene er muligheten til å måle resultat og kunnskap om sammenhengen mellom mål og middel (Ouchi, 1979).

Kunnskap om sammenheng mellom mål og middel

	Stor	Liten
Mulighet til å måle resultat	Stor	Liten
	Adferdsstyring /Resultatstyring	Resultatstyring
	Liten	Normstyring
	Adferdsstyring	

Tabell 2-1 Valg av styringsmåte etter Ouchi (1979, s. 843)

I følge Ouchi (1979) kan ledelsen styre arbeidsprosessene på en direkte måte gjennom styring av adferden til medlemmene i organisasjonen. Styringen kan også foregå på en indirekte måte, enten ved å drive resultatstyring eller gjennom normstyring. Resultatstyring baserer seg på måling av resultater, mens normstyring fokuserer på å styre organisasjonskulturen (Ibid). Skillet mellom direkte og indirekte styring var vi også inne på i 2.1, der vi så på prinsipal-agent-relasjonen.

Har ledelsen god kunnskap om hva som må til for å nå målet, vil det å styre adferden til medlemmene i organisasjonen etter Ouchi (1979) kunne fungere. Da kan ledelsen blant annet utforme regler og rutiner som sikrer at medlemmene gjør det som skal til for å nå organisasjonens mål.

Med stor mulighet til å måle resultatet av arbeidsprosessene kan ledelsen i følge Ouchi (1979) styre ved hjelp av måling av resultater. For eksempel kan kommuneadministrasjonen bruke informasjonen i KOSTRA til å kontrollere at enhetene arbeider i tråd med administrasjonens ønsker.

Har man stor kunnskap om mål-middel-sammenheng og mulighet til å måle resultat, kan både adferdsstyring og resultatstyring være gode styringsalternativer (Ibid).

I desentraliserte organisasjoner hvor den lokale ledelsen har bedre informasjon og kunnskap om hva som skal gjøres for å utføre oppgavene på en optimal måte, vil det være bedre med resultatstyring enn adferdsstyring, gitt at man kan måle resultatene (Kaplan & Atkinson, 1998).

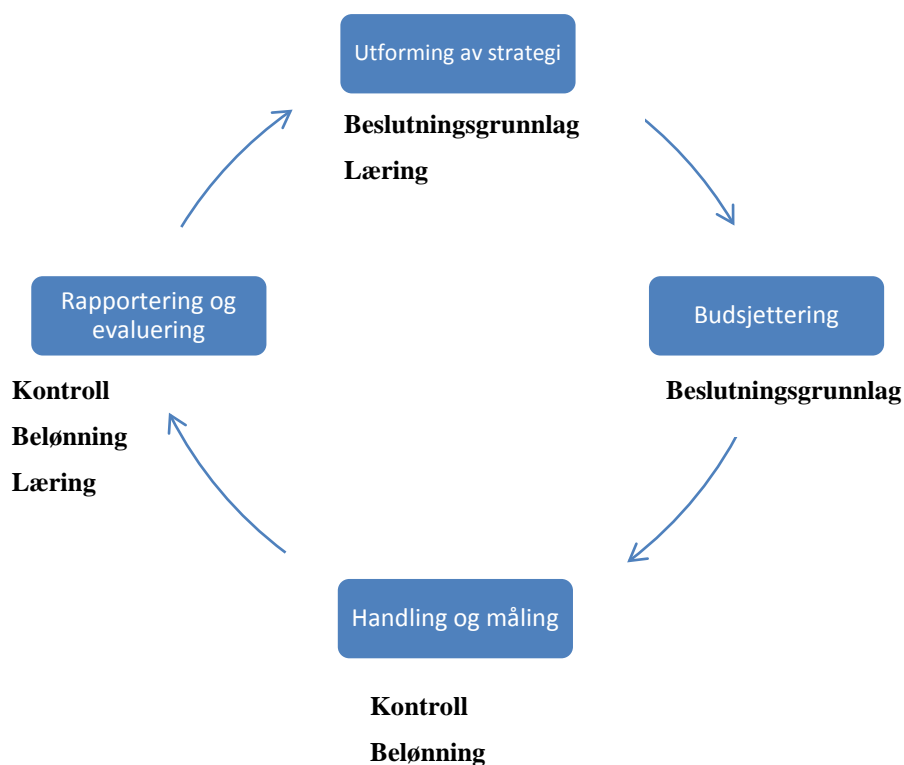
Har ledelsen lite kunnskap om mål-middel-sammenheng og det er utfordrende å måle resultat, vil normstyring være et godt alternativ (Ouchi, 1979). For eksempel kan ikke

kommuneadministrasjonen få informasjon gjennom KOSTRA om den samlede kvaliteten til en skole. En kan måle enkeltindikatorer, men det vil være vanskelig å si noe om helheten. Administrasjonen har da ikke mulighet til kun å styre gjennom måling av resultater. Samtidig vil det ofte være krevende å utforme regler og rutiner for å regulere adferden, da administrasjonen ikke alltid vet hva som vil fungere. En kan lage noen regler, som begrensninger i klassestørrelse, men det vil ikke være mulig å styre adferden i detalj fordi mål-middel-sammenhengen er så kompleks. For å utfylle de andre styringsformene, kan normstyring være nødvendig, der man arbeider med organisasjonskulturen for at skolene skal arbeide i tråd med kommunens ønsker.

Når man skal velge styringsform er det ikke et enten/eller-valg der det er nødvendig å utelukke noen av styringsformene. De fleste organisasjoner har hybride styringsformer der man bruker elementer av alle de tre nevnte formene i styringen av virksomheten. I eksempelet over så vi at både resultat-, adferd- og normstyring kan være relevante styringsformer ved styring av en skole. Utfordringen er å velge kombinasjonen av styringsformene som er mest effektiv gitt virksomhetens særtrekk (Fallan & Pettersen, 2010). I et slikt perspektiv kan kommunene bruke resultatstyring basert på KOSTRA som utfyllende til andre styringsformer.

2.3.3 Resultatstyring i styringssirkelen

Styringssirkelen kan være et nyttig utgangspunkt for å studere hvordan resultatstyring kan brukes i kommuner. I litteratur vi har studert brukes resultatstyring til intern styring på flere ulike områder som kan plasseres inn i styringssirkelen.



Figur 2-3 Resultatstyring i styringssirkelen

Utforming av strategi

Valg av strategi er blant de viktigste beslutninger som tas i organisasjoner. Bruk av resultatstyring som grunnlag for beslutninger trekkes frem av Jacobsen og Thorsvik (2007) og Behn (2003) som et viktig formål.

Johnsen (2007) fokuserer i boken *Resultatstyring i det offentlige* på hvordan resultatstyring kan brukes til å lære for å forbedre beslutninger og prosesser. Læring nevnes også som et sentralt bruksområde for resultatstyring i Jacobsen og Thorsvik (2007) og Behn (2003). I arbeidet med strategiutformingen vil det være nyttig å lære av tidligere resultater og legge dette til grunn når en skal utforme ny strategi.

Budsjettering

Det å vedta budsjettet er en viktig beslutning, spesielt i offentlige organisasjoner, og det er vanlig å bruke resultatinformasjon som et grunnlag for disse beslutningene (Behn, 2003). I

flere tilfeller avhenger ikke budsjettet direkte av resultatstyringen, men det vil ofte være et stort behov for resultatinformasjon om virksomheten i budsjetteringsfasen.

Handling og måling

Ut fra styringssirkelen skal budsjettet og strategien være førende for handlingene til medlemmene i organisasjonen. For å sjekke om organisasjonen handler i tråd med strategi og budsjett blir resultatet av handlingene målt. Dermed blir kontroll viktig i denne fasen av styringssirkelen (Anthony & Young, 2003).

Behn (2003) omtaler bruk av resultatstyring i sammenheng med styring av underenheter. Resultatstyringen kan brukes til å styre fokuset til ledere av virksomheter i retning av det ledelsen ønsker. Samtidig kan resultatinformasjonen brukes for å kontrollere hvorvidt ressursene virksomhetene har fått til rådighet er blitt brukt i samsvar med ledelsens ønsker (Behn, 2003).

Målingene kan være grunnlag for belønning av resultat for å gi incentiver i organisasjonen. Jacobsen og Thorsvik (2007), Behn (2003) og Johnsen (2007) beskriver hvordan belønning basert på resultat kan være et nyttig verktøy for ledelsen.

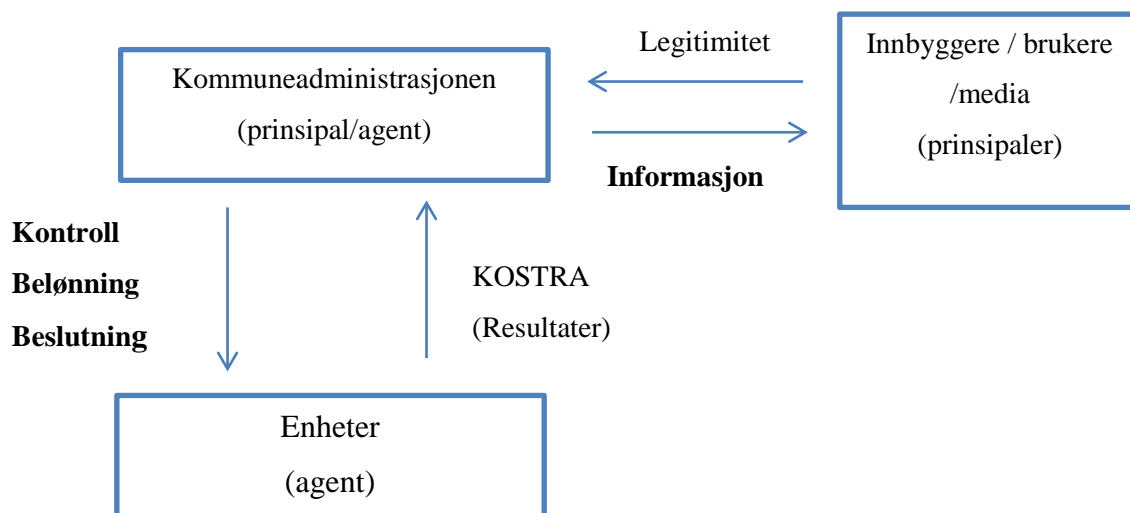
Rapportering og evaluering

I evalueringen av resultatene vil det være store muligheter for å lære ved å studere hva organisasjonen lykkes med, og hva de ikke lykkes med. Innad i organisasjoner vil resultatstyring bidra til at en kan stille spørsmål og gi tilbakemelding på prestasjoner, noe som kan bidra til læring (deBruijn, 2007) (Behn, 2003).

DeBruijn (2007) er opptatt av hvordan resultatstyring kan brukes som grunnlag for reaksjoner. Gjennom evaluering av innrapporterte resultater kan ledelsen belønne ønskelige resultat. Evalueringen av resultatene vil også være en form for indirekte kontroll av aktørenes handlinger.

2.3.4 Resultatstyring i prinsipal-agent-relasjonen

Flere av bruksområdene vi så på i forrige avsnitt kan også settes inn i en prinsipal-agent-ramme. I tillegg ser vi også på informasjon som et bruksområde.



Figur 2-4 Bruken av KOSTRA i et prinsipal-agent-perspektiv.

Med utgangspunkt i en kommune hvor administrasjonen er prinsipal og enhetene er agenter kan vi illustrere hvordan enkelte bruksområder innenfor resultatstyringen kan fungere. Dette har vi skissert i figur 2-4 over.

Ser vi på forholdet mellom administrasjonen og de kommunale enhetene fungerer administrasjonen som prinsipal som kan styre aktører lengre nede i organisasjonen ved hjelp av blant annet kontroll (Behn, 2003), belønning (Banker, Lee, & Potter, 1995) og beslutningstaking (Jacobsen & Thorsvik, 2007). Som grunnlag for styringen kan de bruke resultater som enhetene rapporterer til administrasjonen. Et av formålene med KOSTRA er i følge Kommunal- og regionaldepartementet (2011) nettopp at systemet skal gi relevant informasjon til beslutningstakere. Bruken av resultatinformasjon som grunnlag for belønning og kontroll har blitt mer vanlig innenfor offentlig sektor i vestlige land de siste 30 årene (Willems, Janvier, & Henderickx, 2006).

Videre kan administrasjonen bruke resultatene til informasjon for innbyggere/brukere/media om situasjonen og utviklingen i kommunen. Det er også en del av formålet med KOSTRA at systemet skal brukes til informasjon (Kommunal- og regionaldepartementet, 2011). Interessentenes opplevelse av de kommunale virksomhetene vil kunne ha betydning for

kommunens legitimitet. Denne sammenhengen behandler vi nærmere i 2.4.2, hvor vi ser på politisk styring, og i 2.7 der vi presenterer institusjonell teori.

Hypotese 1

På bakgrunn av teorien vi har gjennomgått i 2.1, 2.2 og 2.3 om hvordan organisasjoner kan bruke resultatstyring, formålet til KOSTRA som presenteres i 4.1, samt studiene av resultatstyring i kommuner som vi gjennomgår i 4.2.1 og 4.2.2 har vi kommet frem til vår første hypotese:

Kommunene bruker KOSTRA til: a) Kontroll b) Belønning c) Beslutningsgrunnlag d) Læring e) Informasjon

2.3.5 Benchmarking

KOSTRA er et standardisert system som legger til rette for at kommunene kan sammenligne egne resultater med seg selv over tid og med andre kommuner. Benchmarking er en form for resultatstyring som ser på bruken av resultatsammenligninger til forbedring i organisasjoner. Begrepet kan defineres som:

".. the search to find and implement best practice. That search is for a better - preferably best - performing organization undertaking similar business to one's own organization, understanding how that organization is able to achieve that performance and then incorporating those ideas into one's own organization" (Trosa & Williams, 1996, s. 47).

Bowerman et. al (2002) fokuserer på benchmarking som en kontinuerlig prosess bestående av justering av interne prosesser, overvåking av prestasjoner, sammenligning med andre og oppdatering av sammenligningsgrunnlaget. Benchmarking handler altså om å sammenligne egne resultater for å få til forbedring.

Begrepet dukket opp innen ledelse som en følge av styringssystemet i den amerikanske bedriften Xerox på 1980-tallet (Tucker, Zivan, & Camp, 1987). Xerox var bekymret for konkurranse fra billige japanske kopimaskiner. De ansatte undersøkte hvordan de japanske maskinene var bygget opp, og fant at det japanske kostnadsnivået var betydelig lavere enn det amerikanske. De lave japanske kostnadene ble da det nye målet for kostnadsnivået til Xerox.

Proessen med å bruke kostnadsnivået hos de japanske konkurrentene som mål ble betegnet som benchmarking (Tucker, Zivan, & Camp, 1987).

Et vanlig skille er mellom resultatbenchmarking og prosessbenchmarking. Gjennom resultatbenchmarking sammenligner man med seg selv over tid, med andre eller med en gitt standard. Formålet er å bestemme virksomhetens effektivitet og produktivitet (Trosa & Williams, 1996). Gjennom prosessbenchmarking ønsker en å se bak den kvantitative informasjonen målingene gir for å lære mer om forskjellene i prestasjonsnivå og kunne adoptere løsningene fra organisasjoner som gjør det bedre. Her er formålet i større grad å lære for å øke effektiviteten (Trosa & Williams, 1996). KOSTRA gjør det enkelt å bruke resultatbenchmarking siden systemet er standardisert og man med et par tastetrykk kan få resultatsammenligninger. Systemet kan også være et utgangspunkt for prosessbenchmarking, men det vil kreve ytterligere informasjon og analyser.

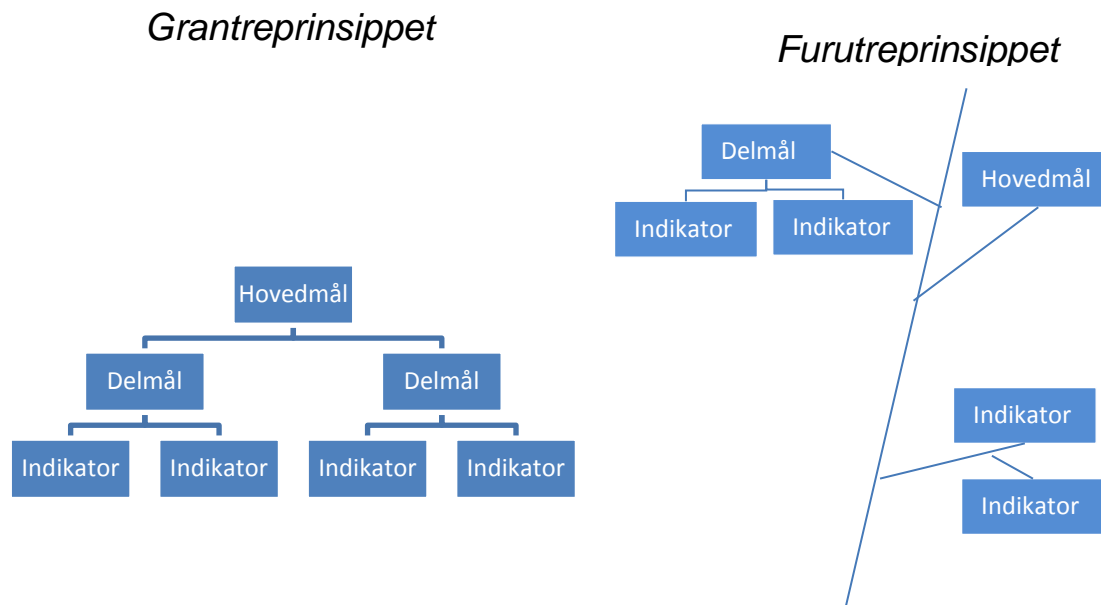
Hypotese 2

Ut i fra teori om benchmarking vi har gjennomgått i 2.3.5, egenskaper ved KOSTRA som vi beskriver i 4.1 og studier vi presenterer i 4.2.1, har vi kommet frem til vår andre hypotese:

Kommunene bruker KOSTRA til å sammenligne egne data med seg selv over tid, med andre kommuner generelt og med kommuner i egen kommunegruppe

2.3.6 Resultatstyring etter grantreprinsippet og furutreprinsippet

Resultatstyring kan implementeres på ulike måter avhengig av hvordan indikatorene henger sammen med organisasjonens overordnede målsetninger (Johnsen, 2007). Indikatorer kan defineres som kvantitative data som benyttes for å belyse fenomener (Miljøverndepartementet, 2002). Vi vil se på to forskjellige prinsipper for implementering, grantreprinsippet og furutreprinsippet. Disse prinsippene illustrerer to ulike måter KOSTRA kan benyttes på.



Figur 2-5 Mål og indikatorer etter grantreprinsippet og furutreprinsippet (Johnsen, 2007, s. 127)

Grantre

Hovedmålet til en organisasjon forteller på et overordnet nivå hvilke aktiviteter man arbeider med og i hvilken retning organisasjonen skal gå. En videre konkretisering er å dele inn hovedmål i delmål, som igjen kan følges opp med indikatorer. De operasjonaliserte delmålene skal i utgangspunktet gi de ansatte retningslinjer for hvordan arbeidsoppgavene skal utføres, og tjene som et middel til å nå mål høyere opp i hierarkiet (Jacobsen & Thorsvik, 2007). Utforming etter grantreprinsippet tar utgangspunkt i å utforme mål for hele organisasjonen, og er et eksempel på et tett koblet system for resultatstyring der målene og indikatorene som formuleres nedover i organisasjonen skal tjene direkte som midler for å nå målene lenger opp (Johnsen, 2007). Hvis samtlige KOSTRA-indikatorer kommunene bruker bygger opp under kommunens mål kan vi si at KOSTRA blir brukt som et rent grantreprinsipp.

Furutre

I furutreprinsippet måles noe av virksomheten, mens andre deler utelates. Delmål kan følges opp med indikatorer, mens hovedmålet ikke splittes opp med noen direkte sammenheng til delmålene. Så lenge det ikke er noen direkte sammenheng mellom hva man måler og hvilke mål organisasjonen har kan man si at resultatstyringen er et løst koblet system (Johnsen, 2007).

Bruker kommunen KOSTRA-indikatorer uten at de nødvendigvis er knyttet opp mot kommunenes mål, brukes KOSTRA mer i tråd med et furutreprinsipp hvor resultatstyringen er løsere koblet.

Johnsen (2007) er opptatt av hvordan implementeringsmåte henger sammen med bruken av resultatstyringssystemet. Et tett koblet system som følger grantreprinsippet er egnet til å kontrollere og følge opp om mål nås, samt at man får mulighet til å belønne prestasjoner som bygger direkte opp under organisasjonens målsetninger. Indikatorene gir ingen informasjon om virksomheten utover det som knytter seg til vedtatte mål og strategier, og er derfor dårligere egnet for læring (Johnsen, 2007). Et løsere koblet system er bedre egnet som et læringsverktøy, fordi resultatene som måles kan gi bredere kunnskap om virksomhetene, enn hvis man utelukkende ser på måloppnåelse. Men et slikt system kan passe dårligere som grunnlag for belønning. Hvis det knyttes incentiver til noen løst koblede indikatorer som ikke henger sammen med mål, kan det føre til at medlemmene i organisasjonen arbeider etter det som måles og belønnes istedenfor organisasjonens mål (Ibid).

Siden KOSTRA er et standardisert system kan det være enklere å bruke systemet løst koblet etter furutreprinsippet, enn tett koblet etter grantreprinsippet. Dette fordi de politiske hovedmålene i en kommune vil være forskjellig fra kommune til kommune, samt at de vil endres over tid. I KOSTRA er det en gitt mengde faste indikatorer, og kommunen kan i liten grad påvirke hva som skal rapporteres til systemet. Da kan det være vanskelig å bruke systemet etter grantreprinsippet, fordi de politiske målene i utgangspunktet ikke vil være tilpasset indikatorene i KOSTRA.

Diagnostisk og interaktiv kontroll

To begreper som ytterligere kan få frem skillet mellom løse og tette koblinger innenfor resultatstyring er diagnostisk og interaktiv kontroll. Diagnostisk kontroll har fokus på å oppdage avvik fra på forhånd vedtatte målsetninger (Simons, 1995). Denne måten å kontrollere på ligger nært opp til et system med tette koblinger mellom mål og resultat.

Dette skiller seg fra et interaktivt kontrollsystem, hvor det som måles ikke knyttes direkte til mål og strategier som er bestemt. Systemet skal heller stimulere til læring og ligge til grunn for nye ideer og utforming av nye strategier (Ibid). Et slikt system fungerer mer som et løst koblet system mellom målsetninger og resultat.

Videre i oppgaven vil vi primært bruke begrepsapparatet løse og tette koblinger og dette vil være relevant for hypotese 3 som vi utleder endelig i 2.5. Denne hypotesen omhandler bruken av KOSTRA til å vurdere oppnåelse av mål.

2.4 Styring i offentlig og privat sektor

Da mye av teorien rundt økonomistyring tar utgangspunkt i private virksomheter, er det nyttig å få frem relevante forskjeller mellom offentlig og privat sektor. Skillene kan ha betydning for hvordan organisasjoner bruker et resultatstyringssystem som KOSTRA. I 2.4.1 ser vi på forskjellene mellom sektorene i forhold til formål og finansiering. Det spesielle informasjonsbehovet i offentlig sektor går vi inn på i 2.4.2, og i 2.4.3 fokuserer vi på benchmarking i offentlig sektor.

2.4.1 Formål og finansiering

Nyland & Pettersen (2010) fokuserer på forskjellen knyttet til hvordan offentlig og privat sektor er finansiert. Organisasjoner innenfor offentlig sektor er som regel, om enn i noe varierende grad, budsjettkoblede. Det vil si at de disponerer penger gjennom et vedtatt budsjett. Disse pengene er bare et middel for å oppnå målet som er å utføre tjenester. Private virksomheter vil derimot som oftest være markedskoblede. For disse er det grunnleggende ved virksomheten å tjene penger gjennom salg av varer og tjenester, mens aktiviteten utelukkende er et middel for å oppnå dette (Nyland & Pettersen, 2010). Tabell 2-2 viser denne sammenhengen og det grunnleggende skillet mellom budsjettkoblede og markedskoblede virksomheter.

	Budsjettkoblede virksomheter	Markedskoblede virksomheter
Mål	Aktivitet	Penger
Middel	Penger	Aktivitet

Tabell 2-2 Finansiering. Budsjett- og markedskoblede virksomheter (Nyland & Pettersen, 2010).

Monsen (2010) er også opptatt av forskjellen mellom offentlig og privat sektor når det gjelder finansiering. Private markedskoblede virksomheter mottar penger fra kunder mot levering av varer eller tjenester. For offentlige budsjettkoblede virksomheter er pengesiden mer

kompleks, der det ikke er noen direkte sammenheng mellom hvilke varer eller tjenester virksomhetene leverer og hvilke penger de får inn. Det offentlige finansieres primært gjennom skatter og avgifter og i mindre grad av brukerbetaling.

Monsen (2010) peker på at det på ytelsessiden er en del likheter mellom offentlige og private virksomheter. Uavhengig av hvilken sektor man opererer i, så handler det om å anskaffe ulike produksjonsfaktorer som omformes til en vare eller tjeneste. Johnsen (2005a, s. 265) fokuserer også på likheten mellom det offentlige og private når det gjelder produksjonsprosessen:

“Etter mitt syn har både offentlig og privat sektor i grunnen samme formål: å produsere etterspurte goder (varer og tjenester) på en effektiv måte. Hovedforskjellen er at privat sektor (hovedsakelig) produserer individuelle goder, og offentlig sektor (hovedsakelig) produserer fellesgoder. Styring, organisering og ledelse, i begge sektorene, handler om mange likeartede problemer og kan ofte søkes løst med likeartede modeller.”

	Privat sektor	Offentlig sektor
Formål	Produsere individuelle goder som samfunnet etterspør	Produsere kollektive goder som samfunnet etterspør

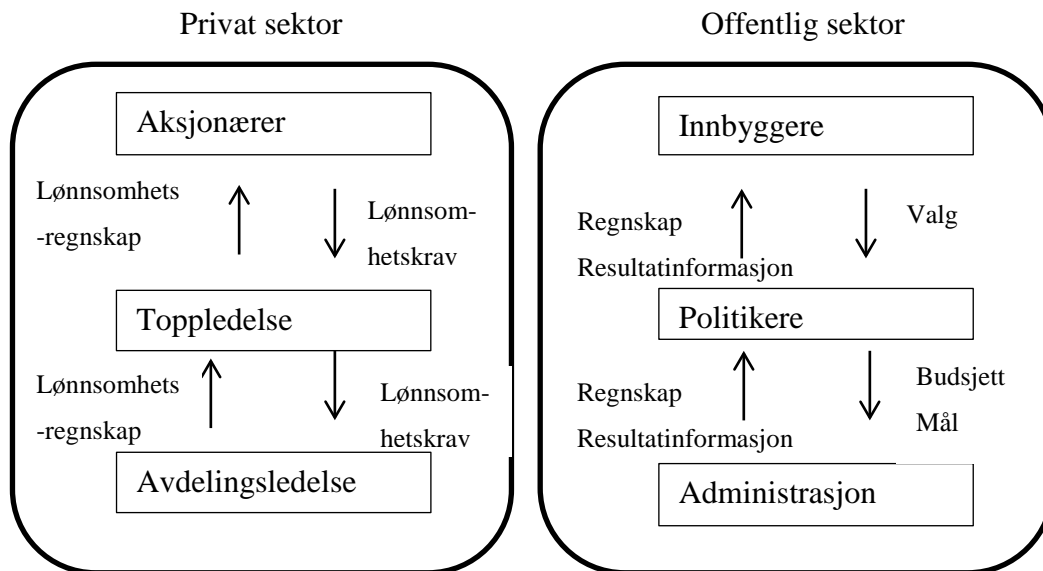
Tabell 2-3 Ytelsessiden. Formål i privat og offentlig sektor (Johnsen, 2005, s. 265).

Sitatet over og tabell 2-3 underbygger Monsens poeng i forhold til ytelsessiden hvor det er store likheter mellom det offentlige og private. Dette står ikke i noe direkte motsetningsforhold til hva Nyland & Pettersen hevder, siden de fokuserer på finansieringen av virksomhetene.

Det som gjør at Nyland & Pettersen og Johnsen står i et motsetningsforhold slik vi har gjengitt deres perspektiv, er at de fokuserer på forskjellige formål. Hva som er riktig bruk av “formål” i denne sammenheng vil variere med hvilket perspektiv man legger til grunn. Den ulike oppfatningen forskerne har er med på å vise at det kan være krevende å på en presis måte å beskrive hva som skiller offentlig og privat sektor.

2.4.2 Politisk styring og informasjonsbehov

Et annet trekk som skiller offentlige fra private organisasjoner er den politiske styringen man finner i det offentlige. Dette skillet gjør at man får et ulikt informasjonsbehov i sektorene.



Figur 2-6 Styring i privat og offentlig sektor etter (Monsen, 2010)

Monsen (2010) fremhever at det i de to sektorene er ulike interesser som har behov for ulike styringsinformasjon. I privat sektor er målet lønnsomhet, og aksjonærene stiller lønnsomhetskrav til lederne, som igjen stiller lignende krav videre ned i organisasjonen. Lønnsomhetskravet følges opp med rapportering gjennom intern- og eksternt regnskapet, samt annen informasjon knyttet til lønnsomhet. I offentlig sektor velger innbyggerne politikere som representanter. Innbyggerne har ofte ulike målsetninger og disse målkonfliktene gjenspeiles i valget av politikere. Med dette utgangspunktet vedtar politikerne budsjetter og mål for administrasjonen. Budsjettet følges opp med det offentlige regnskapet som ofte skiller seg fra lønnsomhetsregnskapet i privat sektor, og målene kan følges opp med resultatinformasjon om aktiviteten. Informasjonen i KOSTRA kan inngå i dette.

I offentlige virksomheter vil administrasjonen være ansvarlig overfor politikerne og politikerne ansvarlige overfor innbyggerne som finansierer virksomheten. I tillegg har offentlige virksomheter en rekke andre interessenter de må forholde seg til. En kommune må for eksempel i virksomhetsstyringen ta hensyn til media, brukere, staten, privat sektor og ideelle organisasjoner. Resultatinformasjon er derfor sentralt både for politikerne og

administrasjonen for å rapportere tilbake til dem de er ansvarlig overfor. Bruken av resultatinformasjon for å få legitimitet, er inkludert som en del av økonomistyringen slik vi har valgt å bruke begrepet i denne oppgaven etter Busch (2005) sin definisjon gjengitt i 2.2.1. I hypotese 1 undersøker vi blant annet kommunenes bruk av KOSTRA til informasjon.

Behovet for resultatstyring kommer òg av at offentlige organisasjoner ofte er monopoler, i motsetning til private virksomheter som vanligvis er utsatt for konkurranse. Konkurransen fører til at virksomhetene får et større press på å drive effektivt. Monopolsituasjonen til offentlige virksomheter gir derfor et særlig behov for å måle og vise effektiviteten (Johnsen, 2007).

2.4.3 Benchmarking i offentlig og privat sektor

I følge Bowerman et al. (2002) vil det være forskjeller i bruken av benchmarking mellom offentlig og privat sektor, og to forhold trekkes frem. I privat sektor er benchmarking i større grad et internt ledelsesverktøy som brukes for å lære av konkurrenter og andre lignende virksomheter i næringslivet. Informasjonen er ofte hemmelig og lite tilgjengelig. I offentlig sektor er informasjonen ofte lettere tilgjengelig og behovet for åpenhet er i seg selv en drivkraft for benchmarking. Dette finner vi igjen i den norske kommunesektoren der Askim et. al (2007) mener at benchmarking benyttes mer til resultatbenchmarking og mindre til prosessbenchmarking. Bruk av KOSTRA til prosessbenchmarking er relevant i forhold til hypotese 1d) der vi forventer at kommunene bruker KOSTRA til læring, mens bruk av KOSTRA til benchmarking generelt undersøker vi med utgangspunkt i hypotese 2.

Det andre forholdet er at private bedrifter selv velger når og hvordan de vil benytte verktøyet etter hvor effektivt det oppleves å være. Offentlige organisasjoner, og spesielt lokale myndigheter, står overfor press fra overordnede organer som staten. Disse kan legge press på de lokale myndighetene til å ta i bruk verktøyet (Bowerman, Graham, Ball, & Fry, 2002).

I sin artikkel skiller Bowerman et al. mellom obligatorisk og frivillig benchmarking, hvor den obligatoriske benchmarkingen er igangsatt som følge av pålegg fra eksterne myndigheter (Bowerman, Graham, Ball, & Fry, 2002).

KOSTRA er i Norge en form for obligatorisk resultatbenchmarking ettersom kommunene er pålagt å rapportere dataene, mens det er frivillig for kommunene om de vil ta disse i bruk til intern styring, som er det vi ser på i oppgaven vår. Johnsen (2007) har vist at frivillig bruk av

resultatmålinger og sammenligninger var vanlig i norske kommuner før KOSTRA ble innført og gjort obligatorisk (Johnsen, 2007).

I Storbritannia har obligatorisk benchmarking vært aktuelt i mange år, der myndighetene har samlet inn og sammenlignet data fra kommunene for rangeringer, kontroll og finansiering av tjenestene (Askim, Båtsvik & Skattum 2007).

2.5 utfordringer med resultatstyring

For både offentlige og private organisasjoner vil det være en del utfordringer knyttet til bruk av resultatstyring. I 2.5.1 ser vi på en rekke av disse. Avhengig av hva resultatstyringen brukes til kan den medføre skadevirkninger for organisasjonen, der effektene av resultatstyringen er negative. Denne sammenhengen vil vi se nærmere på i 2.5.2.

2.5.1 Ulike problemer med bruk av resultatstyring

Som vi trakk frem i 2.3.2 argumenter Ouchi (1979) for at man ikke bør styre etter resultat hvis det er vanskelig å måle resultatene, og at man da bør bruke adferdsstyring eller normstyring. I organisasjoner vil det være flere forhold som det er vanskelig å måle resultatet av. For eksempel er det vanskelig for en kommune å måle kvaliteten i barnevernet fordi det vil avhenge av mange ulike forhold. I slike situasjoner kan det være mulig å måle enkelte forhold som kan si noe om kvaliteten, som behandlingstid og brukertilfredshet, men det vil være vanskelig måle den samlede kvaliteten i tjenesten.

I situasjoner hvor man bare kan måle resultatet av deler av et forhold vil det være en fare for målforskyvning, der det man ikke kan måle blir skjøvet til side for det som kan måles (Jacobsen & Thorsvik, 2007). For et barnevern kan det føre til et overdrevet fokus på å få ned behandlingstiden og det å gjøre brukerne fornøyde, fremfor fokus på den faglige kvaliteten i arbeidet. Målforskyvning kan medføre at resultatstyringssystemet er ineffektivt fordi organisasjonens medlemmer tilpasser seg strategisk til de resultatene som de måles på, i stedet for å arbeide for å nå virksomhetens hovedmål (deBruijn, 2002).

En annen utfordring med bruk av resultatstyring er at resultatet av aktørenes handlinger er vanskelig å måle fordi resultatet vil være påvirket av en rekke faktorer aktørene selv ikke har kontroll over (de Bruijn, 2007). I 2.1.2 om skjulte handlinger i en prinsipal-agent-relasjon poengterte vi at aktørenes handlinger kan henge sammen med utenforliggende forhold.

For at resultatene bare skal avspeile forhold en aktør selv kontrollerer, vil resultatstyringen bli omfattende og uoversiktlig, fordi det vil kreve et svært stort målesystem for å korrigere for alle utenforliggende forhold.

Ved innføring av resultatstyring vil virksomheten også øke det interne byråkratiet (Ibid). Dette medfører at organisasjonen får høyere transaksjonskostnader knyttet til å måle og kvantifisere det som foregår i virksomheten.

deBrujn (2002) nevner tre andre relevante problem som kan oppstå med resultatstyring. Det kan hindre innovasjon ved at målinger alltid vil fokusere på det eksisterende, det kan føre til en konkurransekultur mellom enhetene som blir målt slik at de blir mindre villige til å dele informasjon og fokuset på resultat kan føre til fløteskumming. Med fløteskumming mener deBrujn (2002) at en organisasjon får gode resultater fordi den har mulighet til å påvirke innsatsfaktorene. For eksempel kan en skole som måles på resultatet til elevene legge mye innsats i å tiltrekke seg de beste studentene, i stede for å bruke ressurser på god undervisning som utvikler elevene.

I offentlig sektor vil prioriteringen av offentlige tjenester avhenge av velgernes preferanser og målene i offentlig sektor er derfor preget av kompromisser mellom ulike politiske interesser (Monsen, 2010). Dermed vil det i offentlig sektor være målkonflikter som kan være med på å gjøre målene mer tvetydige og motstridende. Når målene er tvetydige og motstridende kan det oppstå problemer med å bruke resultatstyring til å måle måloppnåelse (Hofstede, 1981), og dermed vil det i slike tilfeller være vanskeligere med tett koblede system for resultatstyring.

I 2.3.6, hvor vi diskuterte resultatstyring etter furutreprinsippet og grantreprinsippet, pekte vi på at KOSTRA, siden det er et standardisert system, kan være vanskeligere å bruke tett koblet etter grantreprinsippet, enn løst koblet etter furutreprinsippet.

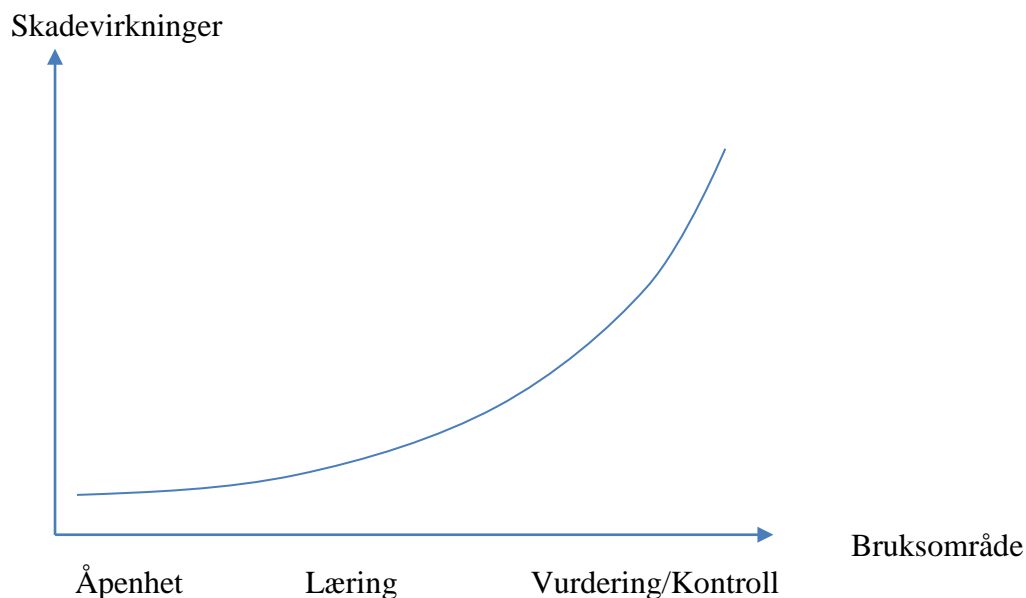
Hypotese 3

På bakgrunn av utfordringene med resultatstyring generelt og i offentlig sektor spesielt, samt teorien om grantreprinsippet og furutreprinsippet vi presenterte i 2.3.6, har vi kommet frem til vår tredje hypotese:

Kommunene bruker KOSTRA i liten grad for å vurdere om kommunen oppnår politiske mål.

2.5.2 Modell for skadevirkninger ved resultatstyring

I hvor stor grad resultatstyring medfører skadevirkninger, avhenger i følge Johnsen (2007) av i hvilken grad de ansatte tilpasser seg systemet. Figur 2-7 viser en sammenheng mellom bruksområdene for resultatstyring og i hvilken grad det er fare for at systemet medfører skadevirkninger.



Figur 2-7 Sammenheng mellom skadevirkninger og bruksområde for resultatstyring. Fra (Johnsen, 2007, s. 114)¹.

Hvis systemet brukes for å gi informasjon til for eksempel innbyggere eller media for å styrke åpenheten er det lite fare for skadevirkninger. Det samme er det for læring da resultatstyringen i begge tilfeller vil ha liten direkte virkning på de ansattes handlinger. Brukes systemet derimot mer rettet mot avdelinger eller ansattes prestasjoner enten gjennom kontroll eller belønning, vil de som måles i større grad tilpasse seg resultatstyringen, og faren for skadevirkninger øker (Johnsen, 2007). I situasjoner hvor utfordringene med resultatstyring er mindre og systemet kan fungere godt vil det at de ansatte tilpasser seg systemet derimot gi positive virkninger for organisasjonen.

¹ Johnsen (2007) bruker begrepene dysfunksjonelle virkninger for det vi omtaler som skadevirkninger og tvangsmessig ambisjonsnivå på den horisontale aksene. Med tvangsmessig ambisjonsnivå menes at resultatstyringssystemets ambisjoner om å påvirke de ansattes handlinger øker desto lengre til høyre i figuren en beveger seg.

Ut fra figur 2-7 kan vi forvente at kommunene er mer forsiktige i bruken av KOSTRA til belønning og kontroll enn til læring og informasjon. Dermed kan figuren være med på nyansere hypotese 1, der vi ikke hadde noen forventinger om at enkelte bruksområder er mer populære enn andre.

Mye av kritikken mot resultatstyring som vi gjengir i 2.5 blir nyansert av Johnsen (2007). Der de andre perspektivene vi løfter frem er kritiske til resultatstyring generelt på grunn av utfordringene vi har gått gjennom i dette kapittelet, viser figur 2-7 at i vurderingen av hvor skadelig resultatstyring kan være er det fornuftig å ta hensyn til hvilke områder systemet brukes på.

Dette perspektivet trenger ikke stå i motsetning til Ouchi (1979), som hevder at resultatstyring ikke er egnet i organisasjoner med komplekse målsetninger der resultatene er vanskelig å måle. Johnsen (2007) nyanserer bildet ved å vise at utfordringene vil avhenge av bruken.

2.6 Betingelsesteori

Betingelsesteorien fokuserer på hvordan bruk av økonomiske styringsverktøy henger sammen med virksomhetenes egenart (Bjørnenak, 2010). I oppgaven vår ser vi på hvordan vi kan forstå variasjonen i bruk av KOSTRA mellom ulike kommuner, og har derfor nytte av denne teorien.

Chenhall (2003) gir en oversikt over resultatene fra forskning på styringsverktøy med utgangspunkt i betingelsesteori. Artikkelen hans fokuserer på hvordan bruken og resultatene fra bruken av styringsverktøy påvirkes av miljøet virksomheten er i, organisasjonens teknologi, organisasjonsstrukturen, størrelsen på virksomheten, hva slags strategi som benyttes og den nasjonale kulturen (Chenhall, 2003). Betingelsesteorien står dermed i en viss motsetning til perspektivet benchmarking bygger på, da man her fokuserer på overføringsverdier mellom ulike organisasjoner som vi skildret i 2.3.5.

Ut fra forskning innenfor betingelsesteori er det grunn til å tro at det er en sammenheng mellom virksomhetens størrelse og virksomhetens styringssystemer. Store og mangfoldige organisasjoner, slik som kommunene, er ofte desentraliserte og bestående av flere divisjoner. Disse organisasjonene kjennetegnes av mer formelle styringssystemer (Ibid). Dette kommer av at større organisasjoner har et større informasjonsbehov, noe som medfører et større behov

for formelle systemer for å skaffe til veie og behandle informasjonen (Ibid). I mindre organisasjoner er kontrollsyste­met mer personlig og det er mindre behov for sofistikerte administrative styringssystemer. Selv om graden av formelle styringssystemer øker med størrelsen på organisasjonene, er det et viktig poeng at økningen avtar når organisasjonene blir store (Ibid).

Det vil også være vanskeligere for mindre organisasjoner å ta i bruk omfattende styringssystemer, da de ofte har mindre ressurser enn store organisasjoner og har færre formelle rutiner i utgangspunktet (Ein-dor & Segev, 1978). Fordi de ressursene som kreves for innføring og utforming av et omfattende styringssystem ikke nødvendigvis avhenger av størrelsen på organisasjonen, vil det ofte være stordriftsfordeler knyttet til slike systemer. Det kan medføre at bruk av styringssystemer blir mer ressurskrevende for små enn for store organisasjoner, da deler av kostnadene ved slike system vil være faste og dermed like store uavhengig av størrelse (Ibid).

Hypotese 4

Ut fra studier innenfor betingelsesteori, som hevder at store organisasjoner har et annet behov for styringssystemer enn små, har vi kommet frem til vår fjerde hypotese:

Store kommuner bruker KOSTRA i større grad enn små kommuner til intern styring.

2.7 Institusjonell teori

Et analytisk skille som blir brukt innenfor økonomistyring er mellom den instrumentelle og den institusjonelle tilnærmingen. Som vi diskuterte i 2.2.1 favner vår bruk av begrepet økonomistyring begge disse tilnærmingene. I 2.7.1 diskuterer vi forholdet mellom den institusjonelle og den instrumentelle tilnærmingen, mens vi i 2.7.2 går inn på to ulike teorier innenfor den institusjonelle tilnærmingen. Disse teoriene er dekoblingsproposisjonen og isomorfismeproposisjonen.

2.7.1 Institusjonell og instrumentell tilnærming

Den instrumentelle tilnærmingen er den mest etablerte av disse to og teorien som vi har presentert tidligere i oppgaven kommer inn under denne retningen. I følge Gjertsen &

Martinussen (2006) er kjernen i dette rasjonelle perspektivet troen på at organisasjoners utvikling kan styres. Ut i fra hvilket organisasjonskonsept man velger, hevdes det at man i stor grad kan påvirke holdninger, adferd og resultatet i organisasjonen (Gjertsen & Martinussen, 2006). Fokuset er primært på hva en organisasjon bør gjøre for å produsere varer eller tjenester på en effektiv måte.

I følge Hagen (2007) kan den institusjonelle tilnærmingen sees på som en kritikk av synet på organisasjoner som verktøy og instrument for å oppnå en målsetning. Innenfor denne tilnærmingen tas det større hensyn til omgivelsene og deres påvirkning på organisasjonen. Som Hagen (2007, s.13) skriver:

”Ledelse av organisasjoner handler således ikke bare om å ta økonomisk rasjonelle beslutninger, men også om å fortolke rådende verdier i samfunnet og prøve å utvikle disse i egen organisasjon og synliggjøre det for omverden, for på den måten å skape aksept for virksomheten.”

Den institusjonelle tilnærmingen skiller seg dermed fra det instrumentelle perspektivet, da den hevder at en organisasjon ikke bare dømmes ut i fra hva den produserer og hvor effektivt dette gjøres, men også hvordan det produseres (Gjertsen & Martinussen, 2006). Et begrep som kan skildre denne sammenhengen er organisasjonsmote. Med det menes at organisasjoners valg blir påvirket av hva som er moderne, uavhengig av om det faktisk er det rasjonelt beste (Ibid). Et eksempel på dette er spredningen av økonomistyringsverktøy, som aktivitetsbasert kalkulasjon og balansert målstyring, som i følge Ax og Bjørnenak (2007) i stor grad kan sies å henge sammen med mote. På samme måte kan man tenke seg at en spredning av KOSTRA som et økonomistyringsverktøy internt i kommunene kan henge sammen med mote.

Selv om tilnærmingene er ulike, trenger de ikke alltid stå i et direkte motsetningsforhold til hverandre. I en del tilfeller vil en kombinasjon av disse perspektivene gi de beste og mest nyanserte svarene på problemstillinger knyttet til økonomistyring. Som Busch (2005, s. 147) skriver:

“Ulike rasjonalitetsnormer kan eksistere samtidig i en organisasjon, og selv om en aksepterer flere av elementene fra den institusjonelle tilnærmingen kan man fremdeles hevde at instrumentelle teorier kan ha en viktig funksjon ved at de gir oversikt og er rettet mot å sikre organisasjonens eksistensgrunnlag.”

I forhold til vår oppgave betyr resonnementet over at vi ikke trenger se på enten instrumentelle sammenhenger eller institusjonelle sammenhenger i vår studie, siden begge perspektivene kan gi oss innsikt i hvordan KOSTRA benyttes til intern styring

2.7.2 Dekobling og isomorfisme

To teorier som ofte nevnes innenfor den institusjonalistiske tilnærmingen til organisasjoner er dekoblingsproposisjonen (Meyer & Rowan, 1977) og isomorfismeproposisjonen (DiMaggio & Powell, 1983).

Dekoblingsproposisjonen

Når styringsverktøy benyttes for å fremstå som effektiv for å legitimere egen virksomhet uten noe rasjonelt formål utover det, kan det oppstå en konflikt mellom det gamle systemet og nye verktøy som ikke passer inn i organisasjonen. Organisasjonen kan da ha en dekobling mellom formell bruk og faktisk bruk av styringsverktøy (Meyer & Rowan, 1977). For eksempel kan en kommune være tydelig på at den bruker balansert målstyring gjennom å vise måloppnåelse i årsrapporter, mens den ikke bruker dette verktøyet i praksis ved at måloppnåelsen ikke får noen konsekvenser.

For at dekoblingen skal fungere må to antakelser være tilstede. Det første er at organisasjonens medlemmer fortsetter å gjøre det de alltid har gjort. Dette betyr at organisasjonen kan fungere uavhengig av formelle strukturer og regler (Ibid). Det andre er at organisasjonen må unngå evaluering og kontroll både internt og utenfra. Da kan medlemmene av organisasjonen fortsatt gjøre som de alltid har gjort uavhengig av om de følger regler og strukturer som skal bidra til å legitimere organisasjonen (Ibid).

Isomorfismeproposisjonen

Isomorfismeproposisjonen er en forklaring på hvorfor organisasjoner innenfor samme miljø utvikler seg til å bli like. Proposisjonen ble første gang nevnt i en artikkel av Paul DiMaggio og Walter W. Powell i 1983.

Artikkelen nevner tre forhold som driver utviklingen mot likere organisasjoner: "coercive isomorphism", "mimetic isomorphism" og "normative isomorphism" (DiMaggio & Powell, 1983). "Coercive isomorphism" handler om økt likhet som følge av at organisasjonen tilpasser seg press utenfra med hensyn til hvordan den skal styres. En kommune kan for eksempel ta i bruk balansert målstyring fordi føringer fra staten anbefaler å gjøre det og ikke fordi kommunen selv ønsker det.

Med uttrykket "mimetic isomorphism" forklares endringen mot likere organisasjoner av usikkerhet som gjør at man etterligner hverandre. I situasjoner hvor det er tvetydighet i mål og

usikkerhet om sammenhengen mellom mål og middel, kan det være vanskelig å peke ut hva som er de mest effektive styrings- og informasjonssystemene i situasjonen organisasjonen er i. En løsning er da å mime etter andre lignende organisasjoner (Ibid). Et eksempel på etterligning kan være en kommune som ønsker å styre et sykehjem mer effektivt, men som er usikker på hvilke tiltak som er de riktige grunnet uklare sammenhenger mellom mål og middel, og derfor velger å etterligne styringen til et annet sykehus som blir oppfattet som effektiv. Da kan man legitimere beslutningen med at andre tilsvarende organisasjoner har gjort det samme.

Det siste forholdet artikkelen tar opp er “normative isomorphism” som handler om to årsaker til at større likhet mellom organisasjoner kan forklares av profesjonalisering. Den første er at profesjoner har lik utdanning slik at profesjonsarbeiderne tar med seg de samme verktøyene, verdiene og den samme kunnskapen ut i arbeidslivet (Ibid). Den andre årsaken er at de ulike profesjonene har egne nettverk hvor styringssystemer og verktøy spres raskt.

Institusjonell teori kan utfylle det instrumentelle perspektivet når vi skal forstå bruken av KOSTRA og utviklingen i bruk blant norske kommuner, hvor perspektivet er at bruken henger mer sammen med mote og press fra omgivelsene enn nytte. Dette perspektivet vil vi benytte i analysen for å få en bredere diskusjon, særlig i forbindelse med problemstilling C der vi ser på utviklingen i bruk av KOSTRA.

Kapittel 3 New Public Management

Innenfor offentlig styring har det skjedd store endringer de siste tre tiårene. En del av endringene, som ofte blir omtalt som New Public Management (NPM), har ført til en rekke politiske diskusjoner om hvordan det offentlige skal styres.

I dette kapittelet vil vi studere litteratur knyttet til New Public Management og komme nærmere inn på ulike endringstrekk i offentlig sektor, hvor KOSTRA kan sees i sammenheng med flere av dem. I 3.1 ser vi på utviklingen fra det som omtales som Traditional Public Management til New Public Management. Her går vi også gjennom trekkene som kjennetegner NPM. Hvilke av trekkene som er spesielt relevante for norske kommuner ser vi på i 3.2. I den neste delen, i 3.3, presenterer vi en studie av en nordisk modell for resultatstyring i det offentlige.

Styringsideene som inngår i NPM har blitt kritisert fra flere hold. I 3.4 gjengir vi deler av denne kritikken. Videre i dette kapittelet i 3.5 trekker vi frem noen tanker om hvordan styringen i offentlig sektor vil utvikle seg i fremtiden. Til slutt i kapittelet i 3.6 oppsummerer vi sammenhengen mellom NPM og KOSTRA.

Gjennomgangen vår av NPM vil være aktuell for å utlede en hypotese knyttet til problemstilling C, om hvordan bruken av KOSTRA har utviklet seg siden systemet ble obligatorisk. Vi vil også bruke litteraturen om NPM i diskusjonen i analysen.

3.1 Fra Traditional Public Management til New Public Management

New Public Management (NPM) omtales av Monsen (2008) som en erstatning for Traditional Public Management (TPM). I følge Johnsen (2007) er de viktigste styringsprinsippene i TPM et skarpt skille mellom politikere og administrasjon, og et skarpt skille mellom offentlig og privat sektor, der det offentlige har særskilte regler for økonomi og personalbehandling. En viktig forutsetning er å holde person og stilling adskilt. Styringsprinsippene inkluderer et fokus på formelle prosedyrer med mye skriftlig dokumentasjon og rekruttering basert på formell kompetanse. Byråkratiet i TPM er bygget opp ved hjelp av et regelbasert system som gir lite fleksibilitet og bruk av skjønn, slik at avgjørelsene kan fremstå som objektive.

Prinsippene i TPM er utviklet for å unngå bestikkelser og forfordeling, slik at man kan sikre demokratisk styring av det offentlige (Johnsen, 2007).

TPM ble kritisert for at det var for mye formalisering, og at det var et for omfattende system. Derfor ble det hevdet at systemet førte til lav produktivitet i offentlig sektor, og at det offentlige var for lite omstillingsdyktig (Johnsen, 2005a). Blant annet som en følge av kritiske innvendinger mot TPM vokste det frem nye måter å se på offentlig styring, som kan samles under begrepet NPM. Hood (1995) oppsummerer flere sentrale trekk som de fleste vil akseptere som elementer av den nye offentlige styringen.

NPM	
Resultatfokus	Desentralisering
Synlige toppledere	Styringsideer fra privat sektor
Målbare standarder	Konkurranse
Styring etter mål	Fokus på kostnadsreduksjon
TPM	
Prosessfokus	Hierarkisk organisering
Skille mellom person og stilling	Skarpt skille mellom offentlig og privat
Egne regler for økonomi og personalbehandling	Skille mellom politikk og administrasjon

Figur 3-1 NPM og TPM

Det første trekket er strukturendringer mot mer desentraliserte enheter som blant annet har medført en flatere struktur i norske kommuner der strukturen nærmer seg den som bedriftskonsern opererer med. Topplederne i de offentlige organisasjonene blir mer synlige og får større styringsfullmakter (Hood, 1995). Dermed blir det et mindre skille mellom person og stilling enn i TPM. Videre innføres det større konkurranse både mellom ulike offentlige organisasjoner og mellom offentlige og private organisasjoner (Ibid). Et eksempel på dette er konkurranseutsetting av offentlige tjenester. Det neste momentet er at offentlige virksomheter henter inspirasjon fra privat sektor i forhold til ledelse og administrasjon, og går med det i større grad vekk fra den formelle administrasjonspraksisen som var sentralt i TPM (Ibid).

Mer aktiv bruk av resultatstyring som KOSTRA kan sees på som en del av utviklingstrekket, fordi målbare resultat ofte forbindes med privat sektor.

Mer bruk av eksplisitte og målbare standarder for offentlig tjenesteyting er det neste trekket innenfor NPM. KOSTRA som er et standardisert resultatstyringssystem legger til rette en slik utvikling. Økt fokus på kostnadsreduksjon nevner også Hood (1995) som et av trekkene innenfor NPM. Ved hjelp av KOSTRA kan kommunene få mer informasjon om egne kostnader sammenlignet med andre kommuner. Det siste momentet i NPM er større grad av kontroll med offentlige organisasjoner ved hjelp av forhåndsdefinerte resultatmål. Som vi var inne på i 2.3.4 kan KOSTRA brukes som et verktøy for kontroll, og i hypotese 1a) forventer vi at KOSTRA brukes til dette.

Sentrale skiller mellom NPM og TPM er at NPM har større fokus på resultat istedenfor prosess, og fokuserer mer på indirekte styring gjennom desentralisering, regulering og konkurranse. Videre er kontrollmomentet ulikt. TPM fokuserer på hierarkisk kontroll, mens NPM i større grad ser på regnskapet som utgangspunkt for kontroll, og har en mer aktiv bruk av mål- og resultatstyring (Johnsen, 2007).

Williams et. al. (2006) trekker frem at NPM har åpnet opp for mer bruk av resultatbasert lønn. Tradisjonelt har offentlig lønn vært bestemt av ansiennitet, mens belønning innenfor NPM i større grad vektlegger individuelle lønnsforhandlinger innenfor desentraliserte ledelsessystemer, mindre vekt på jobbsikkerhet og sterkere sammenheng mellom lønn og resultat. Resultatbasert lønn er blitt mer og mer vanlig for offentlig sektor og finnes i de fleste land i Europa (Willems, Janvier, & Henderickx, 2006). Som en del av trekkene ved NPM trekker også Hood (1995) frem at belønning i større grad baseres på resultater og mindre på rang og ansiennitet som kjennetegnet TPM. Resultatene i KOSTRA kan i utgangspunktet fungere som et grunnlag for resultatbasert lønn, noe vi forventer i hypotese 1b som vi utledet i 2.3.4.

3.2 New Public Management i norske kommuner

Flere av momentene som vi har beskrevet som NPM har også fått innpass i norsk offentlig sektor. Christensen & Lægreid (2001) trekker særlig frem økt bruk av mål- og resultatstyring, samt strukturendringer der offentlige enheter har blitt mer fristilt, som de viktigste endringene i Norge.

Johnstad et al. (2003) drøfter nyere reformer i norske kommuner i lys av NPM og endringsdimensjonene vi har nevnt i 3.1. Utviklingen mot flatere strukturer og økt bruk av mål- og resultatstyring vektlegges. Endringene har gått fra hierarkiske organisasjoner for tjenestene, ofte med politikere i styrer og utvalg, til flatere organisasjoner med resultatenheter styrt av egne administrative ledere. Et sitat fra nettsidene til Aure kommune knyttet til ny organisering kan tjene som illustrasjon på de strukturelle endringene i kommunene:

“En omfattende prosess ble startet sein vinteren 2008 med klar målsetning om å sikre kommunen en administrativ organisasjonsstruktur tilpasset nye reduserte økonomiske rammer og i forhold til de muligheter og utfordringer som kommunen vil møte i årene fremover. Resultatet av denne OU-prosessen var en slankere og flatere administrativ organisasjonsmodell med rett linje mellom rådmannen og 9 enhetsledere.” (Aure kommune, 2011).

Hansen & Nergaard (2006) fokuserer i sin vurdering av NPM i den norske kommunesektoren på konkurranseutsetting og økt brukermedvirkning. I følge forfatterne er det ikke det at tjenester utføres av private tilbydere gjennom konkurranse seg i mellom og overfor det offentlige som er nytt, dette har foregått lenge. Det som er nytt, og som tillegges NPM, er at kommunene i større grad har lagt til rette for konkurranseutsetting. Tjenesteområdene har blitt mer selvstendige og har i større grad ansvar for personal- og økonomiforvaltning enn tidligere. Mange kommuner bruker en såkalt bestiller-utførermodell der det er et skarpt skille mellom bestiller av tjenesten og den som utfører bestillingen. Dette forenkler muligheten til å ha konkurranse mellom aktørene som utfører tjenestene. Endringene har også ført til et sterkere fokus på brukerne av tjenestene, som i større grad blir sett på som kunder av offentlige tjenester. Brukerundersøkelser er blant annet blitt mer brukt i kommunene for å si noe om kvaliteten på tjenestene.

En undersøkelse av organiseringen i norske kommuner viser at utviklingen mot mer styring i tråd med NPM har flatet ut de senere årene (Hovik & Stigen, 2008). I 2004 rapporterte 30 % av kommunene at de brukte målstyring, resultatstyring og/eller virksomhetsplanlegging på alle tjenesteområder, mens andelen som ikke brukte det var 24 %. I 2008 hadde andelen som brukte det på alle områder økt til 41 %, mens andelen som ikke brukte det hadde holdt seg stabil (Hovik & Stigen, 2008). Hovik & Stigen (2008) fremholder at det fortsatt var en utvikling mot flatere organisasjoner mellom 2004 og 2008, men at utviklingen avtok i forhold til tidligere.

3.3 En nordisk modell for resultatstyring

Økt bruk av resultatstyring er en sentral del av NPM både generelt og i norske kommuner. Johnsen & Vakkuri (2006) analyserer i en artikkel nordiske forskningsartikler og monografier om offentlig resultatstyring for å finne ut om resultatstyring brukes på en spesiell måte i Norden. De finner at den nordiske formen for resultatstyring karakteriseres av at et stakeholderperspektiv vektlegges. I dette perspektivet tar en hensyn til at organisasjonen er omfattet av flere interessenter som ansatte, innbyggere, brukere av tjenestene og staten, hvor alle interessentene bruker og påvirkes av resultatstyringen. Dette medfører ofte en implementering nedenfra og opp. Dette skiller seg fra et shareholderperspektiv der fokus ligger på den formelle ledelsen og resultatstyring implementeres og brukes ovenfra og ned (Johnsen & Vakkuri, 2006).

I tillegg til betydningen av interessentmodellen er bruken av resultatstyring i de nordiske landene mer rettet mot læring. Johnsen & Vakkuri (2006) mener at offentlig resultatstyring i de nordiske landene er karakterisert av løse koblinger mellom organisasjonens mål og resultatene som måles. Resultatstyringen er da mer kjennetegnet av et furutreprinsipp som vi var inne på i 2.3.6 Dette skiller seg fra tette koblinger etter grantreprinsippet, hvor bruk av resultatstyringen til belønning og kontroll er viktige (Johnsen & Vakkuri, 2006).

I 2.3.4 har vi utledet hypoteser der vi forventer at KOSTRA brukes til både kontroll, belønning og læring. Studien til Johnsen & Vakkuri (2006) tilsier at vi i større grad kan forvente at KOSTRA brukes til læring enn til kontroll og belønning, noe som er i tråd med modellen for skadevirkninger vi presenterte i 2.5.2

3.4 Kritikk av New Public Management

I forbindelse med at offentlige organisasjoner har innført styringsprinsipper i tråd med NPM har det vært fremsatt kritikk av denne utviklingen ut i fra flere ulike forhold. En del av denne kritikken er politisert og ideologisk fundert, der man tar som utgangspunkt at NPM er liberalistisk høyrepolitikk og derfor er en trussel mot velferdsstaten (Johnsen 2005a).

En sentral del av den faglige kritikken mot NPM handler om at ideene i NPM ikke tar tilstrekkelig hensyn til det offentliges egenart. Klausen (2001, s. 31) gir en oversikt over de viktigste argumentene innenfor denne kritikken. Det første er at NPM ikke tar tilstrekkelig

hensyn til kompleksiteten i målutformingen og det demokratiske grunnlaget for sektoren. Styringsverktøyene i NPM kommer i stor grad fra privat sektor hvor det er mer enighet om målene, og kravene til åpenhet og dokumentasjon ikke er like viktige (Ibid). Utfordringen med komplekse mål i offentlig sektor har vi diskutert i 2.5, og denne utfordringen er også en del av grunnlaget for hypotese 3 der vi forventer at kommunene i liten grad bruker KOSTRA til å vurdere oppnåelse av politiske mål.

Et annet moment kritikken mot utviklingen i NPM er at forkjemperne fremholder ideene i NPM som verdinøytrale og at de passer i alle typer organisasjoner. Kritikerne av NPM hevder derimot at reformene er basert på en bestemt ideologisk retning og ikke passer i offentlig sektor (Ibid).

Et tredje argument er at mange av ideene i NPM forutsetter velfungerende markeder, men slike forutsetninger er ikke alltid til stede for offentlig tjenesteområder. For mange offentlige tjenester har man blant annet opplevd at kundene har lite informasjon og at det er få tilbydere i markedet (Ibid).

Det siste argumentet som Klausen (2001) nevner er at NPM gir utilsiktede negative konsekvenser som følge av omorganiseringer. Det kan være at en organisasjon mister verdifull arbeidskraft eller at økt kontroll i desentraliserte organisasjoner medfører mer rapportering som reduserer de ansattes motivasjon.

Et problem med NPM som kan oppstå i følge Johnsen (2005a) er at faren for korrupsjon øker når lederne blir mer synlige og i større grad står ansvarlig for resultat. Dette er fordi mer synlige ledere får større egeninteresse i å prestere på noen resultatmål, samtidig som friheten og dermed mulighetene for å misbruke posisjonen øker.

Johnsen (2005a) fremhever òg at NPM medfører mer standardisering av offentlige tjenester hvor lokale forhold tillegges mindre vekt. Grunner til dette kan være konkurranseutsetting og økt bruk av benchmarking. Konkurranseutsettingen kan medføre at virksomheter som ikke har tilstrekkelig kunnskap om de lokale forholdene utfører tjenestene, mens benchmarkingen kan medføre at en ikke tar nok hensyn til lokale forskjeller i jakten på å lære av andre. Behovet for å ta hensyn til organisasjonens egenart var vi inne på i 2.6 der vi så på betingelsesteorien. Det at en ikke tar tilstrekkelig hensyn til lokale forhold kan også være en kritikk mot KOSTRA, da dette er et standardisert system for alle kommunene i Norge, til tross for store forskjeller mellom dem.

3.5 Etter New Public Management - hvor går utviklingen?

Det vil være interessant å se hvor utviklingen går innenfor offentlig økonomistyring. NPM har utvilsomt preget hvordan styringen fungerer i dag, og flere vil hevde at det har vært et svar på noen av utfordringene som offentlig sektor hadde under tradisjonell styring (TPM). Hvor utviklingen går videre er ikke like opplagt, da NPM neppe er noen endelig løsning på hvordan den offentlige sektoren bør styres.

Et begrep som har oppstått er New Public Service, hvor man istedenfor å sette styringen i sentrum, vil sette borgerne i sentrum, og velge modeller i offentlig styring på en pragmatisk måte som fokuserer mer på hvordan man kan tjene borgerne fremfor forhåndsdefinerte prinsipper for styring (Johnsen, 2005a). Dette perspektivet kan trolig være utviklende for debatten rundt offentlig styring, da den bringer flere dimensjoner i spill enn en diskusjon som primært handler om TPM versus NPM.

I diskusjonen av hvordan det offentlige skal styres i fremtiden, er det viktig å huske på at man i praksis som regel ikke bruker rene styringsmodeller som utelukkende baseres på ett perspektiv (Johnsen, 2005a). Dette trenger ikke være et problem, da gode resultat ofte kommer som en følge av forhandlinger og omforente løsninger mellom ulike interessenter. Som Moene (2004) skriver i en kronikk i Dagens Næringsliv om offentlig økonomistyring:

“Det er vanskelig å skape entusiasme for uelegante og kompliserte kompromisser, selv om det er mye som tyder på at de gir de beste økonomiske resultatene. Det er lettere å si mer marked og mer privatisering, eller si mer velferd og mer regulering. Ideologier er gode fortellinger basert på enkle prinsipper.”

3.6 Utviklingen i bruken av KOSTRA og New Public Management

Som vi har vært gjennom i 3.1, kan innføringen av KOSTRA knyttes til flere utviklingstrekk i NPM som resultatfokus, flere målbare standarder, overføring av styringsideer fra privat til offentlig sektor, mer fokus på kostnadsreduksjon og større grad av styring etter resultatmål.

Studiene vi har gjennomgått i 3.2 og 3.3 har vist at disse trekkene har preget styringen av offentlig sektor de siste tre tiårene, og vi vil ut fra dette forvente at KOSTRA brukes mer til intern styring nå, enn da systemet ble obligatorisk for ti år siden.

Hypotese 5

Basert på utviklingstrekkene i NPM har vi en forventning om at bruken av KOSTRA til intern styring har økt. I tillegg var KOSTRA, som vi viser i 4.1, et nytt verktøy for mange kommuner da systemet ble obligatorisk, og kommunene har i dag mer erfaring med måling av indikatorer. I 4.2 presenterer vi en studie av Johnsen (2007) som viser at det er en sammenheng mellom hvor mye erfaring kommunen har med resultatstyring og graden av bruk. På bakgrunn av disse momentene har vi utledet vår femte hypotese:

Bruken av KOSTRA til intern styring har økt siden systemet ble obligatorisk for ti år siden.

Kapittel 4 KOSTRA

Formålet med oppgaven vår er å få innsikt i hvordan kommunene bruker KOSTRA til intern styring. Hvordan KOSTRA er bygget opp og bakgrunnen for systemet, går vi i gjennom i 4.1. Etter at vi har presentert KOSTRA som system, gjennomgår vi i 4.2 tidligere studier av KOSTRA og enkelte andre studier av resultatstyring i offentlig sektor.

Basert på de tidligere studiene av KOSTRA utleder vi to hypoteser tilknyttet problemstilling B, som omhandler variasjonen i bruk av KOSTRA mellom norske kommuner. Studiene har også vært med som grunnlag ved utformingen av hypotese 1 og 2 som vi utledet i kapittel to og hypotese 5 som vi utledet i kapittel tre. Vi bruker også flere av de tidligere studiene i analysekapitlene hvor vi diskuterer funn fra spørreundersøkelsen.

4.1 Presentasjon av KOSTRA

KOMmune-STat-RApportering (KOSTRA) er betegnelsen på det helhetlige systemet for rapportering av kommunale data til staten. I dag rapporteres over tusen indikatorer fra samtlige kommuner gjennom KOSTRA som gjøres tilgjengelig for alle av Statistisk sentralbyrå (Kommunal- og regionaldepartementet, 2005). KOSTRA er et standardisert system der alle kommunene må rapportere inn data for de samme indikatorene, noe som gir muligheter for sammenligninger på tvers av kommunene. I 4.1.1 ser vi på bakgrunnen for og formålet med KOSTRA. Grunnmodellen for systemet blir presentert i 4.1.2, mens vi i 4.1.3 ser på mulighetene for sammenligning ved hjelp av KOSTRA. Til slutt i denne delen ser vi lignende systemer i andre land i 4.1.4.

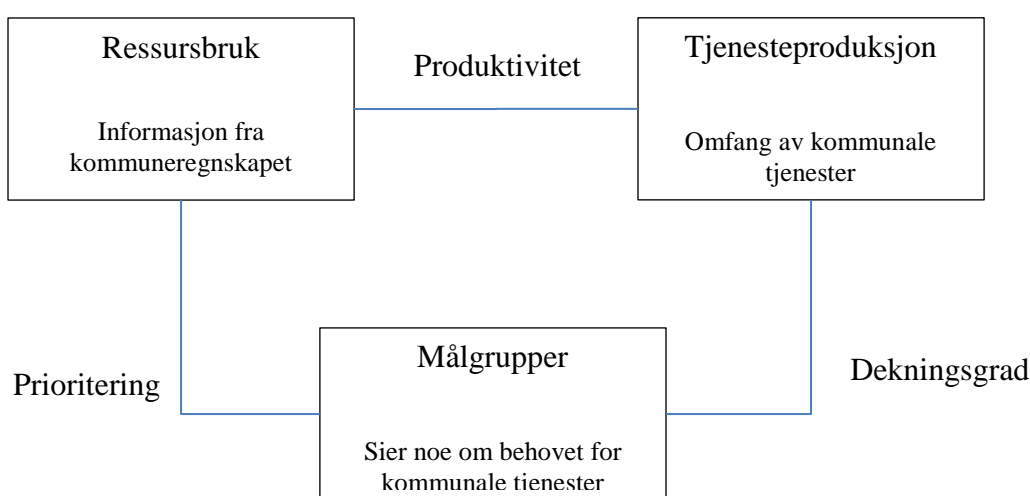
4.1.1 Bakgrunn og formål

Systemet ble startet opp som et prøveprosjekt av Kommunal- og regionaldepartementet i 1994, og var i første omgang et forsøk på å lage et helhetlig system for rapportering av data om kommunale tjenester. Man ønsket et system hvor påliteligheten og relevansen til dataene som ble rapportert var så bra at kommunene kunne ha nytte av systemet for intern styring. Det å styrke sammenlignbarhetene gjennom standardisering var en viktig del av dette arbeidet (Statskonsult, 1995). I årene fremover deltok flere kommuner i prøveprosjekter og fra 2001 ble KOSTRA gjort obligatorisk for alle norske kommuner (Statskonsult, 2001). Systemet har i dag vært obligatorisk i ti år, og kommunene har fått mulighet til å bli bedre kjent med

KOSTRA. Det at KOSTRA har blitt mer kjent blant kommunene er en del av grunnlagt for hypotese 5 som vi utledet i 3.6, der vi forventer at bruken av KOSTRA har økt siden systemet ble obligatorisk. Slik systemet fremstår i dag skal informasjonen fra KOSTRA i følge Kommunal- og regionaldepartementet (2011):

“gi bedre grunnlag for analyse, planlegging og styring i kommuner og fylkeskommuner, og gi grunnlag for å vurdere om nasjonale mål oppnås. I tillegg skal enkeltpersoner, interessegrupper, media og andre kunne finne informasjonen om kommuners og fylkeskommuners tjenester og ressursbruk.”

4.1.2 Grunnmodellen i KOSTRA



Figur 4-1 Grunnmodellen i KOSTRA (Opstad & Rolvsen, 2005, s. 194)

Dataene som rapporteres inn til KOSTRA brukes til å beregne tre typer nøkkeltall. Ressursbruk/tjenesteproduksjon gir informasjon om produktivitet. Tjenesteproduksjon/målgruppe gir informasjon om hvor stor del av målgruppene tjenestene dekker og ressursbruk/målgruppe kan si noe om i hvor stor grad politikerne i kommunen prioriterer de ulike tjenestene (Opstad & Rolvsen, 2005).

For å vise hvordan modellen fungerer kan vi ta drift av kommunale veier i Kristiansund kommune som utgangspunkt. Fra grunnlagsdataene i KOSTRA finner vi at netto driftsutgifter

for vei er 7 703 000 kr, tjenesteproduksjonen er til sammen 146 kilometer kommunal vei og målgruppen er de 23 570 innbyggerne i Kristiansund kommune². Regner vi ut de tre gruppene av nøkkeltall finner vi at Kristiansund prioriterer å bruke $7\,703\,000/23\,570 = 327$ kr pr innbygger på drift av vei, produktiviteten viser at kommunen bruker $7\,703\,000/146 = 52\,760$ kr pr kilometer vei og dekningsgraden viser at det i Kristiansund er omtrent $146/23\,570 = 6$ km vei pr 1000 innbygger.

Som eksempelet fra Kristiansund viser, tar nøkkeltallene hensyn til enkelte forskjeller mellom kommunene som antall innbyggere, noe som gjør det enklere å sammenligne KOSTRA-data mellom kommuner.

KOSTRA var i utgangspunktet ikke ment å gi informasjon om kvaliteten ved tjenestene fordi dette ville være svært krevende (Cap Gemini, Ernst & Young, 2002). Fra 2007 ble kvalitetsindikatorer likevel inkludert som en del av KOSTRA og målet er å ha indikatorer som kan måle prosess, struktur, produkt og resultat kvalitet (Statistisk sentralbyrå, 2008). Et eksempel på kvalitetsindikator i KOSTRA er andel kommunal vei med fast dekke. Som en kuriositet kan vi nevne at den er på 97,9 % i Kristiansund kommune².

4.1.3 Sammenligning med KOSTRA-data

KOSTRA er ment å kunne frembringe data som muliggjør sammenligning og derfor er systemet i stor grad standardisert. Samtidig er kommunesektoren stor og variert, slik at det vil være vanskelig selv innenfor et standardisert system å rapportere sammenlignbare tall. Et eksempel er at ulike typer utgifter føres i forskjellige poster i de respektive kommuneregnskapene (Tveråmo, 2003).

For å redusere noe av problemene med hensyn på sammenligning ble det i kjølvannet av innføringen opprettet en rekke sektorspesifikke effektiviseringsnettverk. Nettverkene er organisert slik at aktører fra kommuner kommer sammen for å forbedre kommunens tjenester basert på sammenligning med hverandre (Opstad & Rolvsen, 2005, s. 198). I 2008 deltok omkring 170 kommuner i nettverkene som arbeidet med måling av kvalitet, kartlegging av produktivitet og tilgjengelighet. Nettverkene betegnes som en suksess fordi kommunene som deltok forbedret sine tjenester gjennom å lære av hverandre (Kommunenes Sentralforbund,

² Tallene er fra 2010 og er hentet fra KOSTRA gjennom Statistisk sentralbyrås internettsider, <http://www.ssb.no/kostra/stt/index.cgi?nivaa=2®ionstype=kommune> (Statistisk sentralbyrå, 2011).

2008). Opprettelsen av slike nettverk i etterkant av at systemet ble obligatorisk er også en del av bakgrunnen for hypotese 5 som vi utledet i 3.6. I hypotesen forventer vi at bruken av KOSTRA har økt.

For at det skal bli enklere for kommunene å sammenligne KOSTRA-tall, er kommunene kategorisert inn i 16 kommune grupper, hvor kommunene innenfor hver gruppe skal være mest mulig like hverandre. Kategoriseringen baserer seg på folkemengde, bundne kostnader per innbygger og frie disponible inntekter per innbygger (Langøren, Galloway, & Aaberge, 2003). Ut fra folkemengde er kommunene delt i små, mellomstore og store kommuner. Utenom denne inndelingen kommer Bergen, Stavanger og Trondheim som en egen gruppe og Oslo som ikke tilhører noen gruppe. I forhold til det økonomiske er kommunene delt inn etter hvorvidt de har lave, middels eller høye bundne kostnader. Dette er kostnader som er bundet opp i å følge opp lovpålagte oppgaver og minstestandarder. Videre deles kommunene opp etter om de har lave, middels eller høye frie disponible inntekter. Disse inntektene angir hvor mye midler kommunen har igjen etter at de bundne kostnadene er dekket. Kommunene med høyest frie disponible inntekter, hovedsakelig som følge av kraftinntekter, er en egen gruppe (Langøren, Galloway, & Aaberge, 2003). I hypotese 2, som vi utledet i 2.3.5, forventer vi at kommunen særlig sammenligner seg med kommuner i egen kommune gruppe.

4.1.4 Lignende systemer i andre land

De andre skandinaviske landene har også lignende systemer for resultatstyring som KOSTRA. I Danmark finnes systemet “kommunale nøgletall” bestående av over 200 indikatorer administrert av Indenrigs- og Sundhedsministeriet (Indenrigs og sundhedsministeriet, 2011). I Sverige har Rådet for fremjände av kommunale analyser (RKA) ansvar for drift av KOLADA, KÖmmun- og LAndstingsDAtabasen, som inneholder over 2000 nøkkeltall for virksomheten i disse sektorene (Rådet for främjande av kommunale analyser, u.d.). De skandinaviske systemene kjennetegnes av at de er laget ut fra kommunenes behov for styringsinformasjon. Dette skiller seg spesielt fra det britiske systemet som i større grad er beregnet for statens kontroll med kommunene (Askim, Båtsvik, & Skattum, 2007, s. 70).

4.2 Studier av KOSTRA

Det foreligger to brede studier som har sett på kommunenes bruk av KOSTRA, og disse vil vi presentere i 4.2.1. Den ene er en kartlegging gjennomført av Statskonsult på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet i 2001 (Statskonsult, 2001), og den andre en evaluering av KOSTRA som prøveprosjekt gjennomført av konsultentselskapet Cap Gemini Ernst & Young året etter (Cap Gemini, Ernst & Young, 2002).

I tillegg er det flere undersøkelser som har fokusert på andre moment ved KOSTRA som vi går inn på 4.2.2. Blant annet har forskere studert lokalpolitikeres bruk av KOSTRA (Askim, 2007), (Aars, Opdal, & Fimreite, 2008), kommunenes erfaring fra effektiviseringsnettverkene (Askim, Båtsvik, & Skattum, 2007), i hvilken grad KOSTRA egner seg til benchmarking (Opstad & Rolvsen, 2005) og om benchmarking av offentlige tjenester fører til standardisering (Aars, Opdal, & Fimreite, 2008).

Vi vil også trekke frem to studier som ser på resultatstyring i kommuner uten at de har fokusert på KOSTRA. Johnsen (2007) ser på bruken av resultatinformasjon i kommunale årsrapporter. Siverbo & Johanson (2006) studerer bruken av benchmarking i svenske kommuner.

4.2.1 Brede kartlegginger av kommunenes bruk av KOSTRA

De to brede studiene som vi presenterer i dette kapittelet gir et datagrunnlag som gjør at vi kan svare på problemstilling C, hvor vi ser på utviklingen i bruk av KOSTRA. Disse to studiene er datamaterialet som vi sammenligner vår studie med. De metodiske utfordringene med å sammenligne studiene går vi nærmere inn på i 6.2.4.

Statskonsult

I 2001 da KOSTRA ble gjort obligatorisk for alle kommuner gjennomførte Statskonsult på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet en undersøkelse av kommuners bruk av KOSTRA. En spørreundersøkelse ble sendt ut til de 25 kommunene som hadde rapportert KOSTRA data tre ganger i 2001 og av disse svarte 22 kommuner. Skjemaet ble ikke sendt direkte til noen personer i kommunene, slik at de selv kunne velge hvem som skulle svare på det. I hovedsak var det økonomiansvarlig og noen ganger rådmannen som svarte på undersøkelsen. Statskonsult intervjuet også fire av kommunene de sendte spørreskjema til (Statskonsult, 2001).

I tabell 1 i rapporten presenteres bruken av KOSTRA. I spørreskjemaet svarer respondentene ja/nei i forhold til om de bruker KOSTRA på ti ulike bruksområder. 16 av 22 kommuner bruker KOSTRA til budsjettarbeid mens omtrent halvparten benytter systemet til saksframlegg/behandling og planarbeid. Av de øvrige spørsmålene rapporterer 3 av 22 at KOSTRA benyttes til revisjon og litt under halvparten rapporterer at de bruker KOSTRA som ”informasjon til innbyggere/ borgere / brukere eller media” (Statskonsult, 2001). Disse funnene er en del av grunnlaget for hypotese 1c) om at KOSTRA brukes til beslutningsgrunnlag, og for hypotese 1e) om at KOSTRA benyttes til informasjon.

Statskonsult har spurt om hvem av kommunens aktører som er målgruppe for KOSTRA data. Kommunene anser at det er politikerne som er den viktigste målgruppen for KOSTRA-rapportering med administrasjonen på andreplass. Sektorledere og saksbehandlere ses på som mindre sentrale brukere. Statskonsult rapporterer òg at den faktiske bruken er størst i administrasjonen, selv om politikerne anses som viktigste målgruppe.

I tabell 3 i rapporten presenteres svarene på spørsmålet om hvordan kommunene sammenligner seg. 14 av 22 kommuner brukte KOSTRA til sammenligning med seg selv over tid, mens 11 av 22 sammenlignet seg med andre kommuner.

Hvorvidt kommunene så på styringsinformasjonen som nyttig blir presentert i tabell 4 i rapporten. Halvparten av kommunene svarer at det i noen grad gir nyttig informasjon, mens resten fordeler seg omtrent likt på liten og stor grad. Argumenter som nevnes av kommunene mot at KOSTRA gir nyttig styringsinformasjon er at kvaliteten på dataene er for dårlig, at det var få å sammenligne seg med og at kommunen har lite ressurser til å nyttiggjøre seg dataene. De som svarer i stor grad trekker spesielt frem at sammenligninger med andre er svært nyttig. Statskonsult spør også om dataene har fått betydning for prioritering. Her er det ingen som svarer at det har hatt stor betydning, mens halvparten mener det har liten betydning for prioriteringen. Hovedårsaken til at man ikke bruker KOSTRA til prioritering er dårlig kvalitet på dataene (Statskonsult, 2001).

Statskonsult gir på slutten av sin rapport tre anbefalinger til videre arbeid med KOSTRA. Det er å bedre datakvaliteten, bedre opplæring i systemet og å bedre informasjon om utviklingen av KOSTRA (Statskonsult, 2001).

Cap Gemini Ernst & Young

Fra 1994 til systemet ble obligatorisk i 2001 var KOSTRA et prøveprosjekt. Dette ble evaluert av Cap Gemini Ernst & Young i 2002 og evalueringen ble publisert i rapporten "*Evaluering av KOSTRA*" (Cap Gemini Ernst & Young, 2002). Rapporten inneholder en bred kartlegging av KOSTRA fra ulike aktører, som staten, kommunene og Statistisk sentralbyrå, sine perspektiv. Vi vil spesielt se på kapittel åtte "*Relevans: KOSTRAs innhold og bruk*". Evalueringen er en undersøkelse med 130 personer fra 15 kommuner og tre fylkeskommuner. Kommuneutvalget dekker ulike størrelser og er spredt over hele landet.

I figur 8-2 i evalueringen oppsummeres kommunenes bruk av KOSTRA. I forhold til bruksområdene nevnt i rapporten fra Statskonsult rapporterer 73 % av kommunene at KOSTRA blir brukt i budsjettarbeid og 50 % svarer at KOSTRA benyttes til planarbeid. Dette er omtrent på linje med det Statskonsult finner. Evalueringen oppgir òg at kommunene bruker KOSTRA i ledermøter og resultatavtaler for å påvirke image, utforme tjenestebeskrivelser og serviceerklæringer samt tilpasse driften til de økonomiske rammene. Det er ikke oppgitt hvor utbredt disse bruksområdene er. I tillegg oppgir 80 % at KOSTRA-data brukes i kommunens årsrapport. Ingen av kommunene benyttet KOSTRA til revisjon, mens omtrent like stor andel som i Statskonsults undersøkelse, rundt 40 %, brukte KOSTRA til informasjon (Cap Gemini Ernst & Young, 2002).

Kapittel ni i rapporten omhandler sammenligninger med andre. Kommunene er spurt om hva slags sammenligningsgrunnlag som brukes. 44 % av kommunene oppgir at de sammenligner med seg selv over tid, mens 36 % sammenligner seg med andre kommuner (Cap Gemini Ernst & Young, 2002).

Evalueringen undersøker opplevelsen av datakvaliteten i KOSTRA, som i rapporten fra Statskonsult ble fremhevet å være en av de viktigste grunnene til at systemet ikke ble brukt. Personene som er intervjuet fremholder at det er stor usikkerhet med hensyn til hvor pålitelige dataene er, og at det er et stort potensiale for forbedring av datakvaliteten. Men de sier også at KOSTRA har medført en forbedring av kvaliteten i forhold til tidligere systemer (Cap Gemini Ernst & Young, 2002).

Betydning for oppgavens hypoteser

Studiene til Statskonsult (2001) og Cap Gemini Ernst & Young (2002) er med som et grunnlag for flere av hypotesene våre. I vår første hypotese forventer vi at

beslutningsgrunnlag og informasjon er bruksområder for KOSTRA. De brede studiene viste at KOSTRA ble brukt til disse to områdene da systemet ble obligatorisk. Undersøkelsene til Statskonsult (2001) og Cap Gemini Ernst & Young (2002) viste også at kommunene brukte KOSTRA til sammenligning både med seg selv over tid og med andre kommuner for ti år siden. I hypotese 2 forventer vi at kommunene fremdeles sammenligner seg med seg selv over tid og med andre kommuner generelt.

Disse studiene er med som en viktig bakgrunn for hypotese 6. I begge de brede studiene kom det frem at manglende datakvalitet var et hinder for bruk av KOSTRA.

Hypotese 6

Statskonsult (2001) og Cap Gemini Ernst & Young (2002) viste at datakvaliteten var et hinder for bruk av KOSTRA. I forbindelse med vår gjennomgang av prinsipal-agent-teorien i 2.1 beskrev vi hvordan datakvaliteten kan være en utfordring med et system som KOSTRA. Studien til Opstad & Rolvsen (2005), som vi presenterer i 4.2.2, trekker også frem denne utfordringen. Med utgangspunkt i dette er vår sjette hypotese:

Kommuner som opplever datakvaliteten som god bruker KOSTRA mer enn kommuner som opplever kvaliteten som mindre god.

4.2.2 Andre studier

Bruk og erfaring med resultatstyring

Johnsen (2007) rapporterer resultatet av en undersøkelse om kommunenes bruk av resultatstyring i boken *Resultatstyring i offentlig sektor*. Studien undersøker om det er forskjeller mellom resultatrapportering i kommunenes årsrapporter etter hvor mye erfaring de har med resultatstyring. Studien teller opp resultatindikatorer og verbale konklusjoner i årsrapportene til atten kommuner i 1996 og 1999. Resultatet viser at kommuner med mye erfaring i langt større grad benyttet seg av kvantitative resultatindikatorer, mens kommunene med mindre erfaring i større grad brukte kvalitative resultatvurderinger (Johnsen, 2007). Ut fra denne undersøkelsen ser det ut til å være en sammenheng mellom kjennskap til kvantitative indikatorer og bruk av dem. I forlengelsen av den studien, vil vi tro at noe lignende er tilfellet for bruk av KOSTRA. I hypotese 5 forventer vi at kommune bruker

KOSTRA mer nå enn for ti år siden, blant annet fordi kommunene har mer erfaring med systemet.

Effekter og erfaringer fra deltakelse i effektiviseringsnettverk

I en studie av Askim et. al (2007) undersøkes kommunenes erfaringer fra effektiviseringsnettverkene i pleie- og omsorgssektoren. Forfatterne undersøker om kommunene som deltok i effektiviseringsnettverkene tok i bruk erfaringene fra disse. De ser også på om bruk av benchmarking i kommunene førte til noen faktiske endringer. Studien baserer seg på en spørreundersøkelse og intervjuer gjennomført i årsskiftet 2005/2006. Et spørreskjema ble sendt ut til de 256 kommunene som hadde deltatt i effektiviseringsnettverk enten i pleie- og omsorg eller i skolesektoren. Det ble sendt ut til rådmannen og én sektorleder i hver kommune. På kommunenivå svarte 203 av kommunene.

Spørsmålet om bruken av erfaringene fra effektiviseringsnettverkene inneholder tolv ulike bruksområder som kan sammenfattes med hvorvidt kommunene bruker erfaringene fra nettverkene til å behandle strategiske, strukturelle og praktiske spørsmål. De strategiske spørsmålene knytter seg til politiske beslutninger, de strukturelle til administrasjonen og de praktiske til virksomhetslederne. Spørsmålene er gradert i ingen bruk, noe bruk og høy bruk. Omkring to tredjedeler av kommunene rapporterer at de bruker informasjonen i noen grad til både praktiske, strategiske og strukturelle spørsmål (Askim, Båtsvik, & Skattum, 2007).

Flere kommuner brukte ikke informasjonen selv om de deltok i nettverkene. Dette forklares av at de enten ikke hadde behov for informasjonen eller at det var motstand mot å bruke den.

Undersøkelsen viste òg at informasjon fra nettverkene ble brukt som et politisk verktøy da politiske spørsmål av strategisk art ble behandlet.

Til sist trekker forfatterne frem at forbedringsarbeidet i kommunene kom som en indirekte og ikke direkte følge av erfaringene fra effektiviseringsnettverkene. Erfaringene førte blant annet til at informasjonen man fikk ble mer brukt i kommunenes diskusjoner.

Undersøkelsen til Askim et. al (2007) viser at mange kommuner deltar i effektiviseringsnettverkene og informasjonen derfra brukes internt i kommunene. Målet med effektiviseringsnettverkene er, som vi beskrev i 4.1.1, at kommunene skal lære av hverandre gjennom blant annet bruk av KOSTRA. Det at en stor del av kommunene deltar i effektiviseringsnettverk, som er opprettet i etterkant av at KOSTRA ble obligatorisk, er med

på å danne grunnlaget for hypotese 5, der vi forventer at bruken av KOSTRA har økt siden systemet ble obligatorisk for ti år siden.

Bruk av KOSTRA til benchmarking

I boken *Modernisering i offentlig sektor* undersøker Opstad & Rolvsen (2005) hvordan KOSTRA kan brukes til å måle kommunenes prestasjoner. De fremhever flere forhold som kan gi problemer for bruken av KOSTRA til slike sammenligninger. For det første vil det i en del tilfeller være heterogenitet blant brukerne av tjenestene som det vil være vanskelig å kontrollere for. For eksempel vil det å sammenligne skolerresultater mellom to kommuner med svært ulikt utdanningsnivå i befolkningen, for å si noe om effektiviteten i kommunens skoler, gi lite nyttig informasjon, hvis man ikke klarer å kontrollere for forskjellen i utdanningsnivå (Ibid).

Det er også en fare for at aktører som berøres av beslutninger basert på informasjon fra KOSTRA endrer på tallene for å komme bedre ut (Ibid). Problemer med at aktører pynter på tallene gjennomgikk vi i 2.1.1 om skjult informasjon. Til tross for disse innvendingene fremhever forfatterne at kritisk bruk av KOSTRA-data vil gi nyttig informasjon, særlig for læring, i kommunene. I hypotese 1d) forventer vi nettopp at KOSTRA blir brukt til læring.

Studie av standardisering

I kapittelet *Kostrat - et hinder for eller et verktøy i lokaldemokratiet?* i boken *Digital teknologi og organisasjonsendring* undersøker Aars et al. (2008) hvordan KOSTRA har virket inn på vilkårene for lokaldemokratiet. De fokuserer mellom annet mye på om KOSTRA medfører større standardisering og mindre lokal tilpasning.

Studiens hypotese er at KOSTRA medfører standardisering som følge av to forhold. Det første er at staten får mer informasjon om kommunens prioriteringer og kan derfor styre kommunene på en måte som medfører standardisering. Det andre forholdet er at kommunene benytter KOSTRA til mer aktiv sammenligning med andre kommuner, noe som igjen kan medføre at kommunenes tjenester blir likere (Aars, Opdal, & Fimreite, 2008).

Forfatterne undersøker hypotesen gjennom en analyse av KOSTRA-tall. De studerer endringen i variasjonskoeffisienten for perioden 2002 til 2005 for seks tjenestekområder. For de fleste nøkkeltallene er variasjonskoeffisienten redusert, noe som tyder på en større standardisering.

Videre undersøker studien om standardiseringen avhenger av hvilke KOSTRA-gruppe kommunene tilhører. Dette undersøkes ved å måle hvor mye av variasjonen i en gruppe som kan forklares av gruppetilhørighet. Endringene i denne variabelen (Eta2) over perioden blir da en indikator for om kommunene innad i kommunegruppene har blitt likere. Resultatene viser at variabelen Eta2 har økt i perioden for de fleste nøkkeltallene. Dette gir støtte til deres hypotese om at KOSTRA medfører en standardisering generelt, og særlig innenfor kommunegruppene (Aars, Opdal, & Fimreite, 2008).

Studien har også en kvalitativ side hvor den gjennomfører intervjuer med politikere og administrativt ansatte i fire kommuner om deres bruk av KOSTRA. De tjenestemennene som er intervjuet fra administrasjonen fremholder KOSTRA som et nyttig styringsverktøy og ser på det hovedsakelig som et administrativt og ikke et politisk verktøy. Tjenestemennene er skeptiske til politikernes bruk av KOSTRA-tallene, da de mener at politikerne mangler kunnskap om KOSTRA og bruker tallene ukritisk for å oppnå egne målsetninger.

Ellers i undersøkelsen trekkes budsjett og planarbeid frem som det viktigste bruksområdet for KOSTRA. I forhold til sammenligning fokuserer man mest på å sammenligne med seg selv over tid da en mener at tallene mellom kommunene er lite sammenlignbare siden kommunene ofte er ulikt organisert. I hypotese 2 forventer vi at kommunene sammenligner seg både med seg selv og med andre kommuner. Hvis studien i dette kapittelet er representativ for kommunene i Norge, vil vi kunne forvente at kommunene i vår undersøkelse i større grad rapporterer at de sammenligner seg med selv over tid enn med andre kommuner.

Undersøkelse om styringsverktøy i kommunene

En studie av Hovik & Stigen (2008) basert på svarene fra en stor nasjonal undersøkelse om kommunal organisering, undersøker blant annet utbredelsen av ulike styringsverktøy i norske kommuner. Studien viser at omtrent halvparten av kommunene benytter en form for resultatstyring på alle tjenestekområder og en fjerdedel oppgir at de benytter en form for balansert målstyring på alle tjenester. To tredjedeler av kommunene svarer at de benytter resultatindikatorer, som KOSTRA-data, i styringsdokumenter. Omtrent halvparten av kommunene oppgir at det er politiske vedtak i kommunen på hvilke resultater de ulike tjenester skal oppnå (Hovik & Stigen, 2008).

I forhold til resultatbasert lønn svarer like over 70 % av kommunene at det ikke finnes innslag av prestasjonslønn i kommunen, selv om 66 % svarer at de har mulighet til å innføre fleksibel lønn (Hovik & Stigen, 2008).

Selv om denne studien ikke studerer bruken av KOSTRA direkte, viser den at resultatstyring er utbredt i norske kommuner, noe som støtter opp under den generelle forventningen vår i hypotese 1 om at norske kommuner bruker KOSTRA til intern styring. Samtidig viser studien at resultatbasert belønning er lite utbredt i norske kommuner, noe som går i mot vår forventning i hypotese 1b).

Bruk av KOSTRA blant lokalpolitikere

I doktoravhandlingen “*Local government by numbers*” undersøker Askim (2007) lokalpolitikeres bruk av resultatinformasjon. Avhandlingen rapporterer blant annet resultatet av en spørreundersøkelse sendt ut til 1500 norske lokalpolitikere om bruken av resultatinformasjon i beslutningsprosesser. Undersøkelsen viser at lokalpolitikere oppfatter resultatinformasjon som nyttig for politisk kontroll. Mellom 60 og 70 prosent av politikerne som er spurt er enig i påstandene om at resultatinformasjon gir informasjon om hvor kommunene ikke presterer godt nok, i hvilken grad befolkningens mål oppnås samt gir informasjon som kan brukes for å kontrollere implementering av politiske beslutninger (Askim, 2007).

Studentoppgaver

Det er i de senere år skrevet noen utredninger fra studenter ved universiteter og høyskoler om bruk av KOSTRA. Disse er hovedsakelig casestudier som undersøker hvordan KOSTRA benyttes i en eller flere kommuner. Vi vil ikke gå i detalj inn på disse arbeidene, utover å påpeke at felles for oppgavene var at de fant en stor variasjon i hvordan kommunene bruker og ser på systemet (Opdal, 2007) (Hauge & Halvorsen, 2008) (Mæhlum, 2007).

Studie av benchmarking i Sverige

I Sverige gjennomførte Siverbo & Johansson (2006) en spørreundersøkelse av alle de 290 svenske kommunene, hvor de undersøkte bruken av resultatsammenligninger. Undersøkelsen ble sendt ut til kommunenes økonomisjefer og de fikk svar fra 219 av kommunene. Denne studien har i stor grad vært inspirasjonskilde for vår undersøkelse av norske kommuner og danner grunnlaget for vår siste hypotese som vil bli utledet i slutten av dette avsnittet.

Studien undersøker resultatsammenligninger ut fra fem bruksområder for verktøyet. Bruksområdene de ser på er læring, effektivitetsøkning, kostnadsbesparing, informasjon og sammenligning med andre kommuner. Kommunene deles inn i tre grupper ut fra hvordan de praktiserer resultatstyringen. Den første gruppen, *interaction group*, består av 17 kommuner og er de kommunene som kun sammenligner seg med andre ved aktivt å oppsøke andre sammenlignbare kommuner. Den andre gruppen, *database group*, utgjør 29 kommuner og består av kommuner som kun sammenligner seg med andre gjennom tilgjengelige nasjonale data. Den siste gruppen, *mixed group*, utgjør 138 kommuner og sammenligninger seg med andre ved bruk av begge metoder. De siste 21 kommunene rapporterte at de brukte verktøyet lite og er karakterisert i gruppen *low-intensity users*.

Kommunene ble spurt om i hvilken grad verktøyet ble brukt og i hvilken grad verktøyet hadde en effekt på de ulike områdene. Respondentene ble bedt om å svare i en tredelt skala, liten grad, verken stor eller liten grad eller stor grad.

Svarene i forhold til bruksområdene og gruppene settes opp mot hverandre og studien viser at det er klar sammenheng mellom hvordan kommunene sammenligner seg og hvordan modellen brukes. Gruppen som sammenligner seg både med å ta kontakt direkte og gjennom tilgjengelige nasjonale tall rapporterer klart mest utbytte av verktøyet.

Siverbo & Johanson (2006) sin studie er aktuell for vår første hypotese. Læring og informasjon nevnes som bruksområder for systemet, slik også vi forventer i hypotese 1d) og 1e) at læring og informasjon er bruksområder for KOSTRA i norske kommuner.

Studien deler kommunene opp etter hvordan de bruker verktøyet til sammenligning mellom kommuner. Resultatet til Siverbo & Johanson (2006) viser at de kommunene som bruker verktøyet mye til sammenligning også så på verktøyet som viktigere for andre bruksområder, enn kommuner som ikke sammenlignet sine tall like aktivt. Med utgangspunkt i dette resultatet utleder vi vår syvende hypotese.

Hypotese 7

Siverbo & Johanson (2006) viste at det i svenske kommuner var en klar positiv samvariasjon mellom hvordan man sammenlignet seg og i hvilken grad resultatstyringsverktøyet ble benyttet. Basert på dette er vår syvende hypotese:

Det er en positiv samvariasjon mellom graden av sammenligning og bruken av KOSTRA

Kapittel 5 Hypoteser

Underveis i de foregående kapitlene har vi utledet sju hypoteser knyttet til problemstillingene i oppgaven. Disse presenteres samlet i dette kapittelet.

5.1 A) Hvordan bruker norske kommuner KOSTRA til intern styring?

Hypotese 1

På bakgrunn av teorien vi har gjennomgått i 2.1, 2.2 og 2.3 om hvordan organisasjoner kan bruke resultatstyring, formålet til KOSTRA som presenteres i 4.1, samt studiene av resultatstyring i kommuner som vi gjennomgår i 4.2.1 og 4.2.2, har vi kommet frem til vår første hypotese:

Kommunene bruker KOSTRA til: a) Kontroll b) Belønning c) Beslutningsgrunnlag d) Læring e) Informasjon

Hypotese 2

Ut i fra teori om benchmarking vi har gjennomgått i 2.3.5, egenskaper ved KOSTRA som vi beskriver i 4.1 og studier vi presenterer i 4.2.1, har vi kommet frem til vår andre hypotese:

Kommunene bruker KOSTRA til å sammenligne egne data med seg selv over tid, med andre kommuner generelt og med kommuner i egen kommunegruppe

Hypotese 3

På bakgrunn av utfordringene med resultatstyring generelt og i offentlig sektor spesielt, samt teorien om grantreprinsippet og furutreprinsippet vi presenterte i 2.3.7, har vi kommet frem til vår tredje hypotese:

Kommunene bruker KOSTRA i liten grad for å vurdere om kommunen oppnår politiske mål.

5.2 B) Hvordan kan vi forstå variasjonen i bruk mellom norske kommuner?

Hypotese 4

Ut fra studier innenfor betingelsesteori, som hevder at store organisasjoner har et annet behov for styringssystemer enn små, har vi kommet frem til vår fjerde hypotese:

Store kommuner bruker KOSTRA i større grad enn små kommuner til intern styring.

Hypotese 6

Statskonsult (2001) og Cap Gemini Ernst & Young (2002) viste at datakvaliteten var et hinder for bruk av KOSTRA. I forbindelse med vår gjennomgang av prinsipal-agent-teorien i 2.1 beskrev vi hvordan datakvaliteten kan være en utfordring med et system som KOSTRA. Studien til Opstad & Rolvsen (2005), som vi presenterer i 4.2.2, trekker også frem denne utfordringen. Med utgangspunkt i dette er vår sjette hypotese:

Kommuner som opplever datakvaliteten som god bruker KOSTRA mer enn kommuner som opplever kvaliteten som mindre god.

Hypotese 7

Siverbo & Johanson (2006) viste at det i svenske kommuner var en klar positiv samvariasjon mellom hvordan man sammenlignet seg og i hvilken grad resultatstyringsverktøyet ble benyttet. Basert på dette er vår syvende hypotese:

Det er en positiv samvariasjon mellom graden av sammenligning og bruken av KOSTRA

5.3 C) Hvordan har bruken utviklet seg siden KOSTRA ble obligatorisk?

Hypotese 5

Basert på utviklingstrekkene i NPM har vi en forventning om at bruken av KOSTRA til intern styring har økt. I tillegg var KOSTRA, som vi viser i 4.1, et nytt verktøy for mange kommuner da systemet ble obligatorisk, og kommunene har i dag mer erfaring med måling av indikatorer. I 4.2 presenterer vi en studie av Johnsen (2007) som viser at det er en sammenheng mellom hvor mye erfaring kommunen har med resultatstyring og graden av bruk. På bakgrunn av disse momentene har vi utledet vår femte hypotese:

Bruken av KOSTRA til intern styring har økt siden systemet ble obligatorisk for ti år siden.

Kapittel 6 Metode

I dette kapittelet tar vi for oss det metodiske i oppgaven. I 6.1 går vi inn på forskningsdesign for å vise hvordan oppgaven er bygget opp for å svare på problemstillingene våre. Det metodiske knyttet til analysen går vi gjennom i 6.2. Til slutt, i 6.3, drøfter vi oppgavens reliabilitet og validitet.

6.1 Forskningsdesign

I dette avsnittet fokuserer vi på designet av oppgaven. Oppgaven består av en utforskende og en beskrivende del. Dette går vi inn på i 6.1.1 og 6.1.2. Videre ser vi på forskjellene mellom kvalitative og kvantitative studier i 6.1.3. I oppgaven velger vi en kvantitativ spørreundersøkelse. Utforming, utvalg og gjennomføring av spørreundersøkelsen går vi gjennom i 6.1.4, 6.1.5 og 6.1.6.

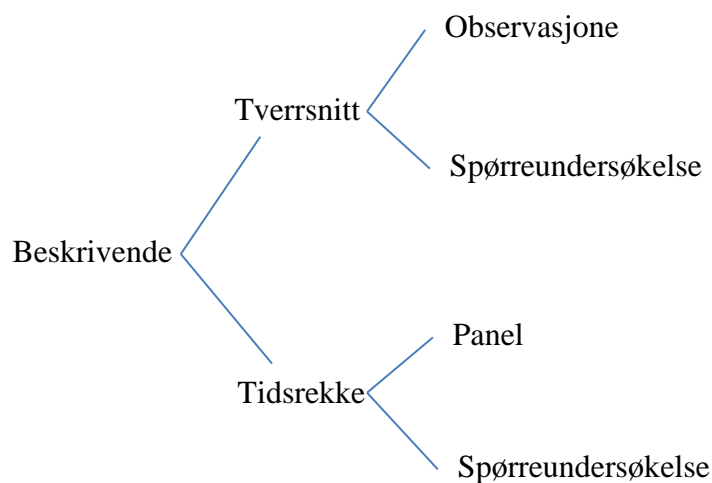
6.1.1 Utforskende design

Utgangspunktet for oppgaven vår er å undersøke kommunenes bruk av KOSTRA. Det første vi gjør er å sette oss inn i relevant teori og tidligere studier av KOSTRA, som presenteres i kapittel to, tre og fire. I denne fasen handler det mye om å få en oversikt over emnet, og arbeidet vårt er utforskende. Selnes (1993) omtaler dette designet som utforskning av et tema for å få mer innsikt og kunnskap om emnet. Basert på den utforskende delen av oppgaven utleder vi syv hypoteser knyttet til våre tre problemstillinger. Hypotesene er operasjonaliseringer av problemstillingene hvor vi uttrykker noen forventinger om kommunenes bruk av KOSTRA.

Dermed bruker vi den deduktive metoden der vi utleder hypoteser basert på teori og relevant litteratur. I etterkant undersøker vi om empirien kan bekrefte hypotesene. Dette er i motsetning til den induktive metoden, hvor man gjennomfører en undersøkelse, og lager hypoteser i etterkant basert på funnene i undersøkelsen (Jacobsen, 2005).

6.1.2 Beskrivende design

I etterkant av den utforskende fasen, hvor vi har utledet hypoteser, går arbeidet inn i en deskriptiv fase, der vi tester hypotesene gjennom empiri fra en spørreundersøkelse. Svarene fra undersøkelsen utgjør grunnlaget for den beskrivende delen av oppgaven.



Figur 6-1 Beskrivende undersøkelser (Selnes, 1993)

Det finnes flere muligheter for hvordan man kan utforme en beskrivende studie, som vist i figur 6-1. En tverrsnittsundersøkelse er det vanligste designet. Den gir informasjon om en populasjon på ett tidspunkt (Ringdal, 2001), og kan gjennomføres ved hjelp av en spørreundersøkelse. En spørreundersøkelse kan etter Ringdal (2001, s. 257) defineres som: ... *en standardisert utspørring av et (stort) utvalg personer om et hvilket som helst tema*. Et alternativ til spørreundersøkelse er gjennomføring ved hjelp av direkte observasjoner. En begrensning med tverrsnittsundersøkelser er at de ikke fanger opp prosesser som utfolder seg over tid, da man bare gjennomfører undersøkelsen på ett bestemt tidspunkt. Alternativet til tverrsnittsundersøkelse er tidsrekkestudier der man gjennomfører undersøkelsen flere ganger. Det kan løses ved en panelundersøkelse der man undersøker de samme forskningsobjektene over flere enn ett tidspunkt, eller ved en spørreundersøkelse som gjennomføres flere ganger, men med nye utvalg hver runde (Selnes, 1993).

Vår spørreundersøkelse vil være en tverrsnittsundersøkelse, da vi undersøker hvordan kommunene bruker informasjon fra KOSTRA i dag. I forhold til problemstilling C, som handler om utviklingen i bruk av KOSTRA, hadde det vært ideelt om vi hadde hatt paneldata fra oppstartsfasen og frem til nå.

Selv om vi ikke har paneldata vil vi likevel få muligheten til å studere noen utviklingstrekk siden vi kan sammenligne studien vår med Statskonsult (2001) og Cap Gemini Ernst &

Young (2002). Noen av spørsmålene våre er hentet fra disse undersøkelsene, og dermed får vi et grunnlag for å analysere utviklingen over tid for de områdene vi har felles spørsmål. Metoden for sammenligning med tidligere studier kommer vi nærmere inn på i 6.1.5, hvor vi diskuterer utformingen av spørreskjema, og i 6.2.3, hvor vi går inn på selve sammenlignbarheten mellom vår undersøkelse og Statskonsult (2001) og Cap Gemini Ernst & Young (2002).

6.1.3 Kvantitative og kvalitative undersøkelser

Hovedforskjellen mellom kvalitative og kvantitative undersøkelser er at kvalitative studier gir tekstdata, mens kvantitative studier gir talldata. Dermed består kvantitative studier ofte av måling, mens kvalitative studier i større grad gir dybdeinformasjon om et tema (Ringdal, 2001).

En kvalitativ undersøkelse er mer fleksibel enn en kvantitativ studie, noe som både kan være en fordel og en ulempe. Fleksibiliteten gir mulighet for å få frem flere aspekter ved en persons besvarelse, men det gjør også at det blir vanskeligere å sammenligne respondentenes svar. For en kvantitativ undersøkelse blir situasjonen motsatt. Metoden er gunstig i forhold til å sammenligne ulike respondenter, men man kan gå glipp av en del aspekter (Troye, 1999).

Kvantitative undersøkelser kan være gunstige hvis man har god kjennskap til fenomenet man undersøker, og en tester ut noen hypoteser og antagelser. I etterkant av slike undersøkelser kan man også få mulighet til å generalisere. Den kvalitative metoden passer bedre hvis man i utgangspunktet vet lite om det man skal studere, og har behov for å utvikle nye teorier og hypoteser. Da arbeider en ofte med mye informasjon fra få enheter (Jacobsen, 2005).

Et spørreskjema kan inneholde både kvantitative og kvalitative spørsmål. Kvantitative spørsmål er lukkede spørsmål hvor respondenten skal krysse av for aktuelle alternativer, mens ved kvalitative spørsmål formulerer respondenten selv svaret (Ringdal, 2001, s. 265).

Vårt valg av en kvantitativ undersøkelse

Den utforskende delen av oppgaven vår er i stor grad kvalitativ, da vi i kapittel to, tre og fire går inn i teori og litteratur for å formulere hypoteser tilknyttet problemstillingene. I den beskrivende delen av oppgaven bruker vi talldata fra spørreundersøkelsen for å svare på hypotesene, dermed er denne delen av oppgaven kvantitativ.

I den beskrivende delen gjennomfører vi en spørreundersøkelse hvor vi velger et skjema med lukkede spørsmål slik at det blir en ren kvantitativ studie. Det er enklere for oss å sammenligne respondentenes svar og generalisere på bakgrunn av dem hvis vi ikke har med noen åpne spørsmål.

Da vi ikke har noen åpne spørsmål kan vi gå glipp av dybdekunnskap rundt problemstillingen. Med åpne spørsmål kan vi få mer informasjon om hva som ligger bak svarene. For eksempel når det gjelder spørsmål 1d, der vi spør hvorvidt administrasjonen bruker KOSTRA til læring, kan et åpent spørsmål gi oss mer informasjon om hvordan KOSTRA eventuelt blir brukt til læring.

En mer kvalitativ studie kan gi oss bredere informasjon om bruken av KOSTRA. For eksempel ved at vi inkluderer et åpent spørsmål om hva kommunene bruker KOSTRA til, utover de bruksområdene som allerede er med i undersøkelsen. Med flere åpne spørsmål kan vi få et mer helhetlig bilde av KOSTRA-bruken, enn det vi gjør ved å gjennomføre en ren kvantitativ undersøkelse.

På tross av de begrensingene det gir, velger vi et utelukkende kvantitativt spørreskjema. Dette fordi vi har begrenset med tid til å gjennomføre undersøkelsen, og har et ønske om å behandle de kvantitative dataene grundig. I tillegg har gjennomgangen vår av tidligere studier av KOSTRA vist at det er et behov for brede kvantitative studier av systemet.

6.1.4 Utforming av spørreskjema

I den utforskende delen av oppgaven utleder vi syv hypoteser som undersøkes gjennom en spørreundersøkelse³. I dette avsnittet vil vi diskutere spørreskjemaet og se nærmere på spørsmålsformulering, gradering av svaralternativene og anonymitet.

Spørsmålsformulering

En vanlig feilkilde knyttet til svar fra spørreundersøkelser er målefeil som skyldes at den som stiller spørsmålet og respondenten har ulik oppfatning av et ord eller et helt spørsmål. Dette kan være vanskelig å unngå da folks tolking av ord ikke er noen eksakt vitenskap (Troye, 1999). Denne utfordringen har vi også i vår oppgave, da spørsmålene våre gir et visst rom for tolking hos respondentene. Derfor har vi arbeidet med å redusere målefeilen på ulike måter.

³ Spørreskjemaet ligger i vedlegg 1.

For det første finner vi formuleringer fra andre lignende undersøkelser for deler av spørsmålene våre, noe som trolig gjør at risikoen for tolkingsfeil reduseres, da andre har kunnet bruke dem. Dette gjelder spørsmålene 1c og 1e om bruk av KOSTRA til beslutningstaking og informasjon, samt spørsmål 2 om sammenligning. Disse spørsmålene ble brukt både av Statskonsult (2001) og Cap Gemini Ernst & Young (2002). Spørsmål 3 om datakvalitet er inspirert av lignende spørsmål i Statskonsult (2001) og i Cap Gemini Ernst & Young (2002). I studien til Siverbo & Johanson (2006) brukte de et lignende spørsmål om læring som vi gjør i spørsmål 1d.

Det at spørreundersøkelsen inkluderer spørsmål om bruken av nøkkeltallsgrupper i systemet, i tillegg til den generelle bruken av KOSTRA, gjør at det kan bli enklere for respondentene å forstå spørsmålsformuleringene våre. I spørreskjemaet er formuleringene i spørsmål 6 til 9 identisk med spørsmål 2, men disse spørsmålene går ikke på den generelle bruken av KOSTRA, men på bruken av tre av nøkkeltallsgruppene som vi presenterte i 4.1.2: prioritering, dekningsgrad og kvalitet. Slik blir spørsmålsformuleringene repetert.

Før vi sendte ut spørreskjemaet testet vi ut spørsmålene på tre kommuner. Vi ba spesielt om tilbakemelding på om spørsmålene var forståelige. Tilbakemeldingen var at det ikke var noe problem med å forstå spørsmålsformuleringene.

Gradering av svaralternativ

I Statskonsult (2001) og Cap Gemini Ernst & Young (2002) ble det hovedsakelig brukt ja og nei som svaralternativ, spesielt for spørsmålene som går på bruk av KOSTRA. Vi velger å følge Siverbo & Johansson (2006) som har en tredelt gradering hvor respondentene svarer: liten grad, verken stor eller liten grad eller stor grad. Dette gir oss et mer nyansert svar på betydningen av de ulike områdene kommunene bruker KOSTRA-data til, samtidig som skalaen er kort nok til at kommunene ikke får problemer med å plassere seg presist.

I første utgave av spørreskjemaet velger vi å rotere svaralternativene for å unngå at respondentene automatisk svarer det samme, uten å tenke for mye over spørsmålet. Dette kan bli et problem ettersom vi har flere relativt like spørsmål. I testingen av skjemaet påpekte en av respondentene at roteringen var forvirrende og kan være en feilkilde. Vi vurderer denne feilkilden som større enn utfordringen med svar på autopilot, og går derfor bort fra roteringen i det endelige spørreskjemaet.

Anonymitet

Ved en anonym undersøkelse kan en få høyere svarprosent hvis respondentene mener at informasjonen fra svarene deres vil være sensitiv (Ringdal, 2001). Vi ønsker imidlertid å ha muligheten til å koble svarene opp mot data som beskriver kommunestørrelsen for å svare på vår hypotese 4, hvor vi forventer at store kommuner bruker KOSTRA mer til intern styring enn små kommuner. Derfor har vi behov for informasjon om hvilken kommune respondenten svarer for. Vår vurdering er at informasjon om hvordan de ulike kommunene bruker KOSTRA ikke er sensitiv. Det at kommunene ikke er anonyme gjør det også mulig for oss å purre direkte på respondentene som unngår å svare på spørreskjemaet.

6.1.5 Utvalg

I forbindelse med utvalget har vi flere dilemmaer som vi må ta hensyn til. Det første er antall kommuner. I utgangspunktet vil undersøkelsen være mer representativ jo flere svar vi får inn, men jo flere kommuner vi sender spørreskjema til, jo mere krevende er det å få en høy svarprosent. Med få svar i forhold til antall spurte, kan det blitt en utfordring med et skjevt utvalg av respondenter. For eksempel kan vi risikere en overrepresentasjon av kommuner som bruker KOSTRA mye. Derfor sender vi ikke ut skjema til alle kommunene, selv om det ikke ville bydd på noen store praktiske problemer. Samtidig er det viktig med et stort nok utvalg til at svarene vi får kan være dekkende for den generelle bruken av KOSTRA i norske kommuner. Etter å ha veid disse forholdene velger vi å gjøre et utvalg på 200 av 430 kommuner.

Av de totalt 430 kommunene velger vi å trekke ut de to største byene: Oslo og Bergen. Grunnen til dette er at vi anser at styringsproblemene i disse byene er forskjellige fra de andre kommunene på grunn av størrelsen. Oslo er dessuten spesiell i KOSTRA-sammenheng da Oslo både er fylke og kommune samtidig, og fordi Oslo rapporterer på bydelsnivå i stede for kommunenivå.

Av de resterende 428 kommunene velger vi ut 200 tilfeldige kommuner. Kommunene sorteres etter kommunenummer og gis et tilfeldig tall mellom 1 og 428. Deretter sorteres kommunene på det tilfeldig genererte tallet og utvalget består da av de 200 første kommunene i sorteringen.

6.1.6 Gjennomføring av undersøkelsen

Undersøkelsen gjennomføres i perioden fra 29.3.2011 til 15.4.2011. Den sendes ut gjennom det nettbaserte undersøkelsesverktøyet Questback. Vi sender skjemaet ut første gang 29.3.2011, og sender en påminnelse til de som ikke svarer syv dager senere og fjorten dager senere.

Vi velger å sende undersøkelsen primært til økonomisjefer i kommunene og sekundært til andre i sentraladministrasjonen. Det er to grunner til dette. For det første er fokuset i oppgaven administrasjonens helhetlige bruk av KOSTRA, og derfor er det naturlig å sende skjemaet til noen i sentraladministrasjonen. For det andre viste rapporten til Statskonsult (2001) at økonomisjefene og rådmennene best kjente til KOSTRA. Det gjør at vi forventer høyere svarprosent om vi retter skjemaet direkte til dem.

Epostadressene til økonomisjefene henter vi fra kommunenes hjemmesider. I de minste kommunene er det ofte ikke egen økonomisjef, og i de tilfellene velger vi å sende skjemaet til andre i sentraladministrasjonen. I utvalget vårt er det 123 økonomisjefer, 37 rådmenn og 40 med andre roller som kommunalsjef, controller og assisterende rådmann.

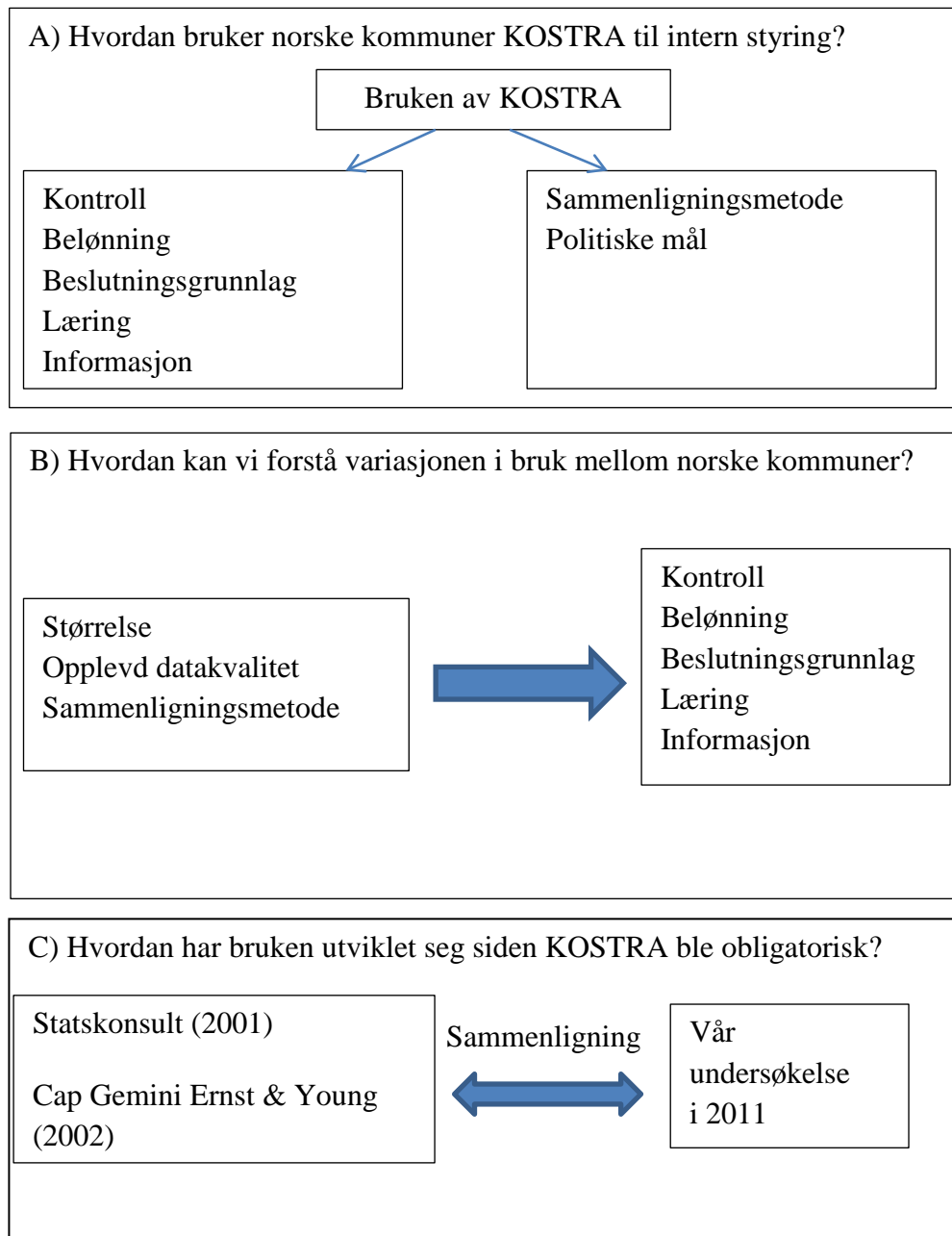
Dagen før vi sender undersøkelsen til kommunene, sender vi ut en epost hvor vi forklarer hvem vi er, formålet med undersøkelsen og informasjon om at de vil motta et spørreskjema dagen etter. Dette gjør vi for at respondentene i større grad skal legge merke til, samt være forberedt på, undersøkelsen vi sender ut. Vi luker også ut feil i epostadressene ved å sende ut epost på forhånd til respondentene. Til sammen endrer vi ti epostadresser grunnet feilmeldinger.

6.2 Vår dataanalyse

I dette kapittelet vil vi presentere vår analysemodell, og gå nærmere inn på ulike aspekt ved analysen i oppgaven. I 6.2.1 presenterer vi modellen for analysen vår. Vi diskuterer datagrunnlaget fra undersøkelsen når det gjelder geografi og størrelse i 6.2.2. Videre går vi gjennom, i 6.2.3, de statistiske testene vi bruker for å svare på problemstilling B, som handler om hvordan vi kan forstå variasjonen i bruk mellom norske kommuner. Til slutt, i 6.2.4, ser vi på grunnlaget for sammenligningen med studiene til Statskonsult (2001) og Cap Gemini

Ernst & Young (2002). Sammenligningen er nødvendig for å svare på problemstilling C, hvor vi ser på utviklingen i bruk av KOSTRA til intern styring.

6.2.1 Analysemodell



Figur 6-2 Analysemodell

I tillegg til problemstilling A vil vi undersøke temer knyttet til bruksområder for kommunene: kontroll, belønning, beslutningsgrunnlag, læring og informasjon. Vi vil også se på hvem kommunene sammenligner seg med, og om de bruker KOSTRA til å måle politisk måloppnåelse. Svarene vi får i undersøkelsen gir oss grunnlag til å svare på problemstilling A.

For å svare på problemstilling B undersøker vi hvordan enkelte variabler kan hjelpe oss i å forstå variasjonen i kommunenes bruk av KOSTRA. Her vil vi se på hvordan kommunestørrelse, opplevelse av datakvalitet og måten man sammenligner seg på samvarierer med bruken av KOSTRA. Samvariasjonen analyserer vi ved hjelp av hypotesetester.

For å si noe om hvordan bruken av KOSTRA har utviklet seg siden systemet ble obligatorisk, som vi tar opp i problemstilling C, sammenligner vi svarene våre med de brede KOSTRA-studiene til Statskonsult (2001) og Cap Gemini Ernst & Young (2002). Studiene, som vi har presentert i 4.2.1, ble gjennomført like etter at systemet ble obligatorisk for ti år siden.

Gjennom dette undersøkes de syv hypotesene vi utledet i den utforskende delen av oppgaven.

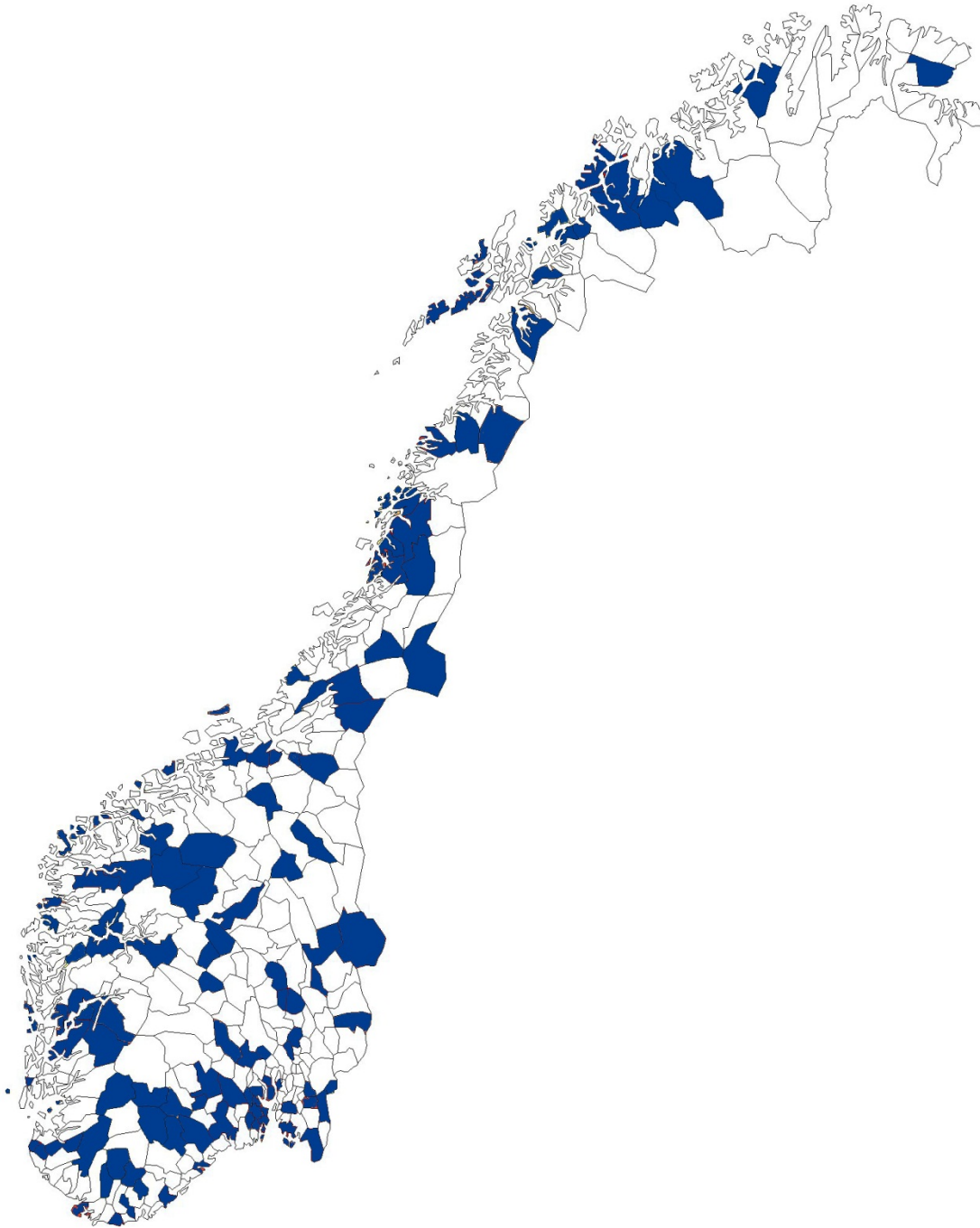
6.2.2 Datagrunnlag

Svarene på spørreundersøkelsen er hovedgrunnlaget for analysen. Av de 200 kommunene vi hadde valgt ut var det 140 som svarte på undersøkelsen. Dette gir oss en svarprosent på 70 %, noe vi mener er et bra grunnlag for å studere bruken av KOSTRA i norske kommuner. Kommunene vi har fått svar fra utgjør $140 / 430 = 32,6 \%$, nesten en tredjedel av alle kommunene i landet.

Når vi har svar fra en så stor andel av kommunene, samtidig som kommunene vi har undersøkt er valgt ut tilfeldig, tror vi at utvalget som har svart vil være representativt for alle landets kommuner. For å gå litt nærmere inn i dette undersøker vi kommunene i datagrunnlaget med hensyn på geografi og størrelse

Geografi

Figur 6-3 viser de kommunene som har svart på vår undersøkelse avmerket.



Figur 6-3 Kommunene som har svart på undersøkelsen

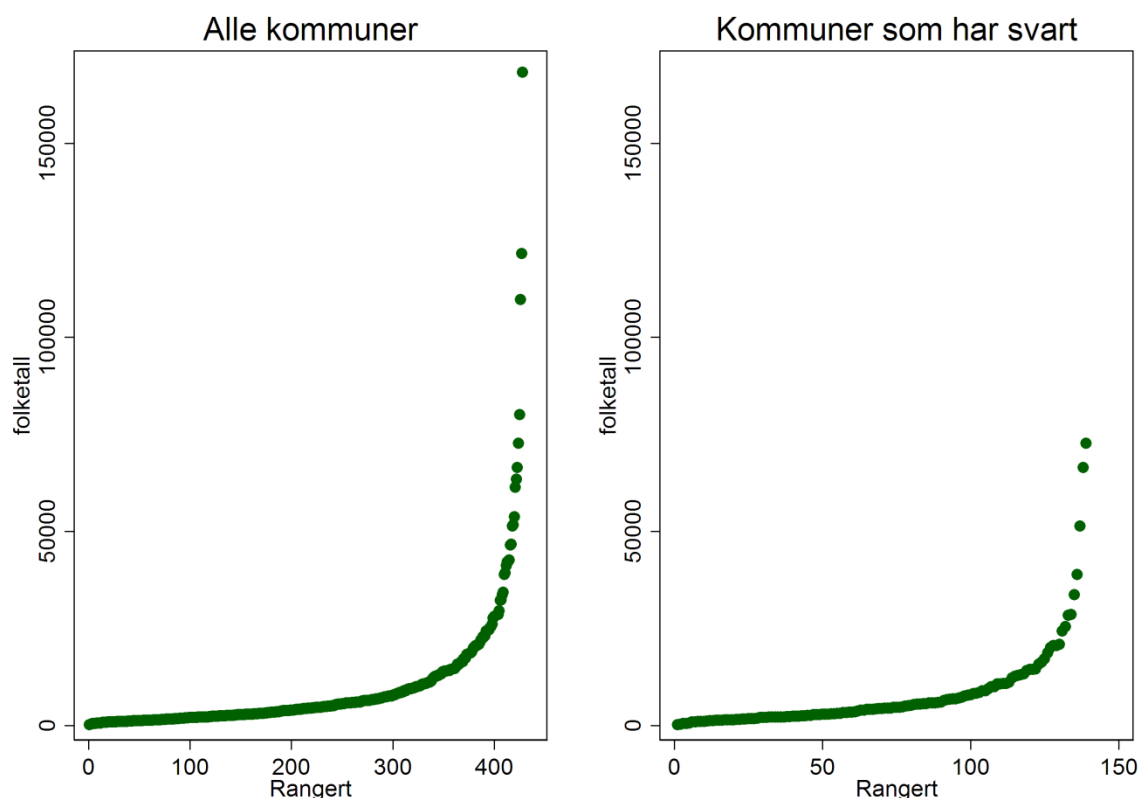
Note: Kartet er generert ved å bruke kartformatering i statistikkbanken til Statistisk sentralbyrå (Statistisk sentralbyrå, 2011). Kommunene er skravert med lik farge i etterkant.

Kartet viser at det er en god geografisk spredning av de kommunene som har svart på undersøkelsen. Dette styrker undersøkelsens generaliserbarhet, da det ikke er noen fylker eller områder som er spesielt dominerende.

Størrelse

Figur 6-4 viser til venstre fordelingen av folketall i alle norske kommuner, mens den til høyre viser fordelingen av folketall i kommunene som har svart på vår undersøkelse.

I hvert diagram er kommunene rangert fra den minste kommunen lengst til venstre til den største kommunen lengst til høyre.



Figur 6-4 Kommunestørrelse. Alle kommunene og kommunene som har svart

Note: Oslo og Bergen er utelatt fra begge figurene ettersom vi ikke ser på disse kommunene i det hele tatt. Medianen for alle kommuner er 4 424 innbyggere, mens medianen til kommunene som har svart er 4 418 innbyggere. Tallene har vi hentet fra folketellingen i 2001 i tabell 04240: Folkemengde, etter kjønn, parstatus og aldersgrupper II (K) (B) (2001) (Statistisk sentralbyrå, 2003).

Spredningen i folketall mellom alle kommuner og vårt utvalg er svært lik. Det som skiller figurene fra hverandre er at de tre største kommunene, Trondheim, Stavanger og Bærum ikke er med i vårt utvalg. Den like fordelingen i folketall viser at utvalget som har svart er representativt i forhold til størrelse.

Korreksjoner i dataene

I datasettet har det vært nødvendig å gjøre korrigeringer for 20 av omtrent 4500 svar, da noen kommuner har krysset av for flere alternativ på samme spørsmål. Denne feilkilden korrigerer vi for ved å vekte alle kommuner likt. Det vil si at om en kommune svarer på to alternativer teller hvert alternativ 50 % av kommunens svar.

6.2.3 Testing av sammenhenger

For å svare på problemstilling B, om hvordan vi kan forstå variasjonen i bruk av KOSTRA mellom norske kommuner, er vi interessert i å finne ut om det er en samvariasjon mellom svarene kommunene gir på de ulike spørsmålene. I hypotese 4 tester vi om store kommuner bruker KOSTRA mer til intern styring enn små kommuner, i hypotese 6 tester vi om kommuner som opplever datakvaliteten som god bruker KOSTRA mer enn de som opplever kvaliteten som mindre god. I hypotese 7 tester vi om det er positiv samvariasjon mellom graden av sammenligning og bruken av KOSTRA.

For å teste ut hypotese 4 benytter vi oss av en kjikvadrattest, mens vi for hypotese 6 og 7 bruker Spearmans rangkorrelasjonstest.

Hypotesetesting og statistisk inferens

De to testene vi benytter oss av er hypotesetester som måler samvariasjon. Samvariasjon, eller korrelasjon, er et mål på avhengigheten mellom to variabler. Hvis to variabler varierer i takt med hverandre, kan vi si at de samvarierer. I hvor stor grad de varierer i takt med hverandre bestemmer styrken på samvariasjonen. De to testene vi bruker er hypotesetester som måler styrken på samvariasjonen mellom variabler, for å si noe om hvorvidt variablene avhenger av hverandre.

I testene er nullhypotesen at vi ikke forventer samvariasjon fordi variablene er uavhengige, mens alternativhypotesen er at vi forventer samvariasjon fordi variablene er avhengige. Testene kan gi to resultat, enten kan vi forkaste nullhypotesen og konkludere med at variablene ikke er uavhengige, noe som tilsier at man vil finne samvariasjon mellom variablene. I motsatt fall kan vi beholde nullhypotesen, noe som tyder på at variablene er uavhengige, og at man ikke vil finne samvariasjon.

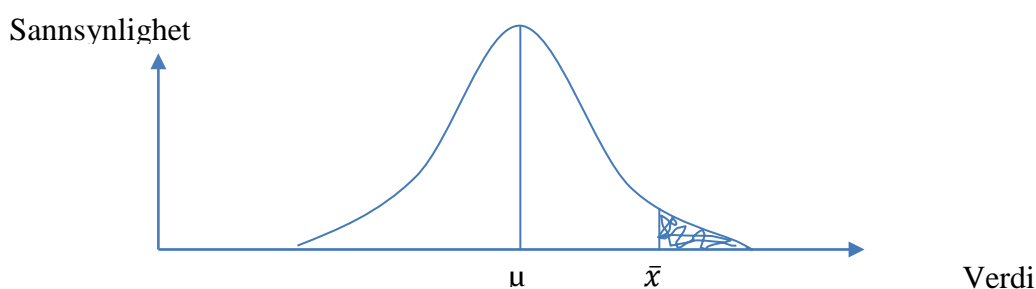
Konklusjonen kan medføre to feil, type-en og type-to. Type-en feil inntreffer når vi forkaster en riktig nullhypotese. Type-to feil inntreffer når vi ikke forkaster en gal nullhypotese (Ubøe, 2008).

Når vi tester hypoteser gjør vi målinger av et utvalg i en populasjon. Basert på en antakelse om hvordan utvalget vi tester er fordelt i populasjonen, kan vi gjennom statistiske tester si noe om hele populasjonen (Ibid). Vårt utvalg er de 140 kommunene som har svart på undersøkelsen, mens populasjonen er de 428 norske kommunene vi trakk utvalget fra⁴.

I vår undersøkelse, kan vi med et stort og representativt utvalg, si noe om bruken av KOSTRA i alle norske kommuner. Dette er basert på en antakelse om at det ikke er noen relevante forskjeller mellom kommunene som har svart, og alle kommunene samlet sett. Det at vi trekker konklusjoner om hele populasjonen basert på et utvalg omtales som statistisk inferens (Ibid).

For å si noe om hvor gyldig et estimat basert på utvalget er for hele populasjonen, regner vi ut p-verdien til estimatet.

Figur 6-5 viser den antatte fordelingen til en variabel basert på nullhypotesen. Den horisontale akse viser verdien på variabelen, og den vertikale viser sannsynligheten for å observere de ulike verdiene. μ er forventet verdi og \bar{x} er observert verdi.



Figur 6-5 P-verdi

P-verdien angir sannsynligheten for å finne en verdi som avviker mer fra nullhypotesen, enn den vi har funnet, gitt at nullhypotesen stemmer (Keller, 2008). I figuren vises verdien vi

⁴ Som vist i 6.1.5 er Bergen og Oslo trukket ut.

finner som \bar{x} . P-verdien er da summen av sannsynlighetene for å finne verdiene til høyre for \bar{x} , som er det skraverte området. Observerer vi en verdi som gjør at summen av sannsynlighetene er veldig liten, kan vi forkaste nullhypotesen om at forventet verdi er lik μ , da dette virker usannsynlig, gitt den verdien vi har målt.

Kjikkvadrattest for frekvenstabeller

Kjikkvadrattest av frekvenstabeller er den samme testen Siverbo & Johanson (2006) benytter i sin artikkel, som har inspirert oss i forhold til det metodiske i oppgaven.

		Spørsmål 1		
		Liten grad	Stor grad	Sum
Spørsmål 2	Liten grad	10 (6)	2 (6)	12
	Stor grad	2 (6)	10 (6)	12
	Sum	12	12	24

Tabell 6-1 Eksempel på en frekvenstabell.

Tabell 6-1 er en frekvenstabell som angir antallet som har svart på ulike alternativer. Her ser vi blant annet at 12 respondenter har svart liten grad på spørsmål 1, og 2 av disse har svart stor grad på spørsmål 2. Forventet verdi, hvis variablene er uavhengige, er summen i raden ganget med summen i kolonnen delt på utvalgsstørrelse. Dette er tallene i parentes.

Testestimatorene regnes ut som forskjellen mellom de forventede resultatene og de faktiske resultatene.

$$\chi^2 = \sum_{i=1}^k \frac{(f_i - e_i)^2}{e_i}$$

Forskjellene mellom de forventede (f_i) og de faktiske resultatene (e_i), antas å være normalfordelt med forventet verdi lik 0 og varians lik σ^2 . Summen av forskjellene χ^2 er kjikkvadratfordelt, da kjikkvadratfordelingen er summen av et antall uavhengige normalfordelte variable (Keller, 2008). Når vi tester samvariasjon mellom variabler er det vanlig med en nullhypotese om at vi ikke vil finne noen samvariasjon, altså at $\chi^2 = 0$. Desto større kjiverdien er desto mindre sannsynlig er det at variablene faktisk er uavhengige (Ibid). I eksempelet er kjiverdien 19,2. Slår vi opp i en tabell for kjikkvadratfordelingen, finner vi at denne verdien

ved to variabler er svært usannsynlig, hvis variablene er uavhengige. Vi kan dermed konkludere med at de ikke er uavhengige.

Spearman's rangkorrelasjon

Svarene i vår spørreundersøkelse er ordinale data. Med ordinale data kan vi si at en respondent som svarer at han benytter KOSTRA i stor grad, benytter verktøyet mer enn om han hadde svart liten grad. Vi kan derimot ikke si noe om hvor mye mer dataene benyttes, bare rangeringen mellom dem.

Når vi skal teste hypotese 6 og 7 benytter vi Spearman's rangkorrelasjon, som er en ikke-parametrisk test for analyse av sammenhengen mellom variabler. Da testen er ikke-parametrisk, kan den brukes på ordinale data (Keller, 2008).

Spearman's rangkorrelasjon undersøker rangeringene til svarene. Hvis de samme kommunene har høye rangeringer eller lave rangeringer på begge spørsmålene vil svarene korrelere. Vi måler standardavviket som $\frac{1}{\sqrt{n-1}}$, hvor n er antallet som har svart (Ibid). Testestimatoren skrives slik:

$$z = \frac{r_s - 0}{\frac{1}{\sqrt{n-1}}}$$

Utrykket måler forskjellen mellom den observerte korrelasjonskoeffisienten og den forventede, som antas å være 0 under en nullhypotese om uavhengighet. Forskjellen deles på standardavviket. Resultatet (z) er standard normalfordelt med forventning lik 0 og standardavvik lik σ . Sannsynligheten for å finne de ulike z -verdiene finnes ut fra en normalfordelingstabell. Desto større z -verdi, desto større er sannsynligheten for at variablene ikke er uavhengige.

6.2.4 Sammenligning med tidligere studier

For å svare på problemstilling C, om hvordan utviklingen har vært i bruken av KOSTRA fra systemet ble obligatorisk og frem til i dag, sammenligner vi våre data med resultater fra to studier fra begynnelsen av 2000-tallet: Statskonsult (2001) og Cap Gemini Ernst & Young (2002). For å vurdere sammenlignbarheten ser vi nærmere på hvilket utvalg og hvilke spørsmålsformuleringer disse studiene har benyttet.

Ulikt utvalg

Statskonsult (2001) undersøker bruken av KOSTRA i 25 kommuner. Disse kommunene er valgt ut fordi de var med i et forsøksprosjekt for rapportering av KOSTRA-data fra 1998. Utvalget til Statskonsult (2001) skiller seg dermed fra vårt utvalg som er tilfeldig generert.

Cap Gemini Ernst & Young har valgt ut 15 store og små kommuner spredt over hele landet, og dermed er utvalget betydelig mindre enn vårt. Studien har i likhet med oss gjort et forsøk på å velge ut et representativt utvalg.

Ideelt sett skulle vi hatt paneldata når vi skal se på utviklingen. Det vil si at vi har data fra de samme kommunene over flere tidspunkt. Vår studie har ikke det samme utvalget som de tidligere gjennomførte studiene, slik at det er forskjellige kommuner som svarer. Vi har da tverrsnittsdata fra to forskjellige tidspunkt. Derfor kan noen av forskjellene vi observerer skyldes at kommunene i vårt utvalg i utgangspunktet bruker KOSTRA forskjellig fra kommunene i utvalgene til Statskonsult (2001) og Cap Gemini Ernst & Young (2002), og ikke skyldes en utvikling i bruk av KOSTRA. Det at Statskonsults (2001) utvalg ikke er representativt er særlig uheldig i forhold til sammenligningen vår.

En annen utfordring med studiene til Statskonsult (2001) og Cap Gemini Ernst & Young (2002), er at disse har små utvalg som kan gi et skjevt bilde av hvordan bruken av KOSTRA var for 10 år siden, da systemet ble obligatorisk.

På tross av disse utfordringene mener vi at disse to studiene samlet sett gir et bilde av hvordan KOSTRA ble brukt for ti år siden, og at det vil være mulig for oss å si noe om utviklingen i bruken av KOSTRA gjennom en sammenligning av vår studie med disse studiene.

Ulik skala

En utfordring med sammenligningen er at vi har benyttet ulik skala for svaralternativene enn Statskonsult (2001) og Cap Gemini Ernst & Young (2002). Begge de tidligere studiene benytter svaralternativene ja og nei, mens vi bruker en tredelt skala med liten, middels og stor grad. Når vi gjør sammenligninger regner vi liten grad som nei, og middels og stor grad som ja. Forskjellen betyr at sammenligningene ikke blir like presise, men det vil fortsatt være mulig å si noe om tendensene i dataene.

Like spørsmål

Cap Gemini Ernst & Young (2002) kopierer i sin studie spørsmål fra Statskonsult (2001), og vi kopierer spørsmål fra disse studiene for områder hvor vi gjør sammenligninger. Dette gjelder spørsmål 1c) om bruken av KOSTRA som beslutningsgrunnlag, spørsmål 1e) om bruken av KOSTRA til informasjon og spørsmål 2 om sammenligning. Det eneste område vi sammenligner studiene, uten å ha samme spørsmål, er for datakvalitet.

6.3 Reliabilitet og validitet

I dette avsnittet vil vi evaluere metoden vår i forhold til reliabilitet i 6.3.1 og validitet i 6.3.2. Dette er to sentrale begreper i vitenskapelige undersøkelser som det er viktig å drøfte i forhold til oppgavens innhold.

6.3.1 Reliabilitet

Reliabilitet handler om hvor pålitelig en undersøkelse er. I en undersøkelse med høy reliabilitet vil gjentatte målinger med samme måleinstrument gi samme resultat, dermed er reliabilitet et rent empirisk spørsmål (Ringdal, 2001, s. 166).

I vår undersøkelse gjør vi noen valg for å styrke undersøkelsens reliabilitet. I utforming av spørreskjemaet er vi opptatt av å sikre studiens reliabilitet, ved å ha en tredelt skala for svaralternativene, slik at det blir enklere for respondentene å svare presist. Ved en større skala vil risikoen for at respondentene krysser av for et annet alternativ, hvis undersøkelsen blir sendt ut på nytt, øke selv om respondentene ikke endrer standpunkt.

For å sikre oss mot manuelle feil i registreringen, benytter vi oss av det elektroniske undersøkelsesverktøyet Questback i datainnsamlingen. Ved å bruke Questback registreres dataene automatisk og utelukkende når respondentene svarer, slik at feilregistrering grunnet systemet ikke forekommer. Men respondentene kan registrere feil svar når de fyller ut spørreskjemaet.

Videre bruker vi i databehandlingen statistikkprogrammet STATA for å styrke påliteligheten til testene våre slik at alt går automatisk, dermed unngår vi manuelle regnefeil.

En annen utfordring når det gjelder reliabilitet, er at noen kommuner for enkelte av spørsmålene krysser av for flere enn et alternativ, slik at blir en skjevhet i kommunes svar.

Dette retter vi opp med å vekte svarene der det er avgitt flere enn ett svar på spørsmålet, slik vi viser i 6.2.2. Rettingen gjøres manuelt, og da er det en risiko for at vi registrerer eller plotter dataene feil, slik at reliabiliteten svekkes.

6.3.2 Validitet

En undersøkelses validitet sier noe om hvor gyldig undersøkelsen er. Selnes (1993) trekker frem fire ulike validitetsbegreper: begrepsvaliditet, statistisk konklusjonsvaliditet, ekstern validitet og intern validitet. Begrepsvaliditet handler om hvorvidt undersøkelsen faktisk måler det man vil måle. Statistisk konklusjonsvaliditet gjelder hvorvidt det er statistisk grunnlag for konklusjonene man trekker. Den eksterne validiteten handler om at man kan generalisere svarene man får til hele populasjonen man gjort et utvalg for, mens intern validitet dreier seg om årsak-virkning-forhold (Selnes 1993).

Begrepsvaliditet

For å oppnå at undersøkelsen måler det vi faktisk vil måle, tar vi for flere spørsmål utgangspunkt i formuleringer fra lignende studier av resultatstyring i offentlig sektor, og kopierer disse i stor grad som vi viser i 6.2.5. Likevel kan vi problematisere begrepsvaliditeten. Selv om enkelte spørsmål er brukt tidligere, betyr ikke det automatisk at formuleringene treffer det vi ønsker å undersøke. Dette er en særlig utfordring for spørsmålet om læring som vi henter fra Siverbo & Johanson (2006). Spørsmålet hentes fra en studie av svenske forhold, og formuleringen oversettes fra engelsk.

Spørsmålene om kontroll, belønning og politiske mål henter vi ikke fra tidligere studier, noe som kan svekke begrepsvaliditeten.

Statistisk konklusjonsvaliditet

Den statistiske konklusjonsvaliditeten styrkes ved at svarprosenten i utvalget vårt er på 70 %. Med en så høy andel svar, har vi et godt grunnlag for å trekke konklusjoner innenfor utvalget vårt.

Ekstern validitet

I forhold til den eksterne validiteten mener vi at utvalget er så stort at det er muligheter for generalisering. Undersøkelsen gir oss svar fra 140 kommuner, som til sammen utgjør 33 % av de norske kommunene. Som vi ser i 6.2.2, er kommunene som avgir svar til oss representative når det gjelder geografi og størrelse. Det kan finnes andre variabler som vi ikke undersøker,

der utvalget ikke er representativt. Likevel tror vi at den eksterne validiteten er sterk siden vi har et så stort utvalg.

Intern validitet

Det siste validitetsbegrepet, som omhandler den interne validiteten, er ikke like sterkt i oppgaven vår. Resultatene fra undersøkelsen vår kan vise at enkelte faktorer samvarierer, som vi tester ut i forbindelse med problemstilling B, men vi har ikke tilstrekkelig med data til å si noe mer om årsak-virkning-sammenhenger. Ved hjelp av relevant teori kan vi komme med noen spekulasjoner rundt årsak-virkning-forhold i resultatene våre, men undersøkelsen i seg selv gir oss ikke nok svar til å forklare forholdene.

Kapittel 7 Problemstilling A:

Hvordan bruker norske kommuner KOSTRA til intern styring?

I dette kapitlet vil vi undersøke hypotese 1, 2 og 3 som knytter seg til problemstilling A. Hypotese 1, som vi undersøker i 7.1, handler om ulike bruksområder vi forventer at kommunene bruker KOSTRA til. I hypotese 2, som blir undersøkt i 7.2, har vi en forventning om at KOSTRA brukes til sammenligning. I 7.3 ser vi på hypotese 3, hvor vi forventer at kommunene i liten grad bruker KOSTRA til vurdering av politisk måloppnåelse. Til slutt oppsummerer vi kapitlet i 7.4.

7.1 Fem bruksområder for KOSTRA

I vår første hypotese om norske kommuners bruk av KOSTRA venter vi at kommunene bruker KOSTRA til a) kontroll b) belønning c) beslutningsgrunnlag d) læring og e) informasjon. Tabell 7-1 oppsummerer hva kommunene har svart på spørsmålet om disse bruksområdene.⁵

	Liten grad	Middels grad	Stor grad	Sum
Kontroll	37	60	43	140
Belønning	121	16	0	137
Beslutningsgrunnlag	13	52	75	140
Læring	37	74	29	140
Informasjon	32,5	68	37,5	138

Tabell 7-1 Bruken av KOSTRA til fem bruksområder

Note: Noen tall fremkommer som om det er halve kommuner som har svart. Dette kommer av at vi har korrigert i dataene, som vi har beskrevet i 6.2.2.

Hovedfunnet fra spørsmålet tilknyttet hypotese 1 er at KOSTRA brukes til intern styring av en stor majoritet av kommunene. Dette er i tråd med funnet til Hovik & Stigen (2008) som viste at resultatstyring ble brukt i de fleste norske kommuner.

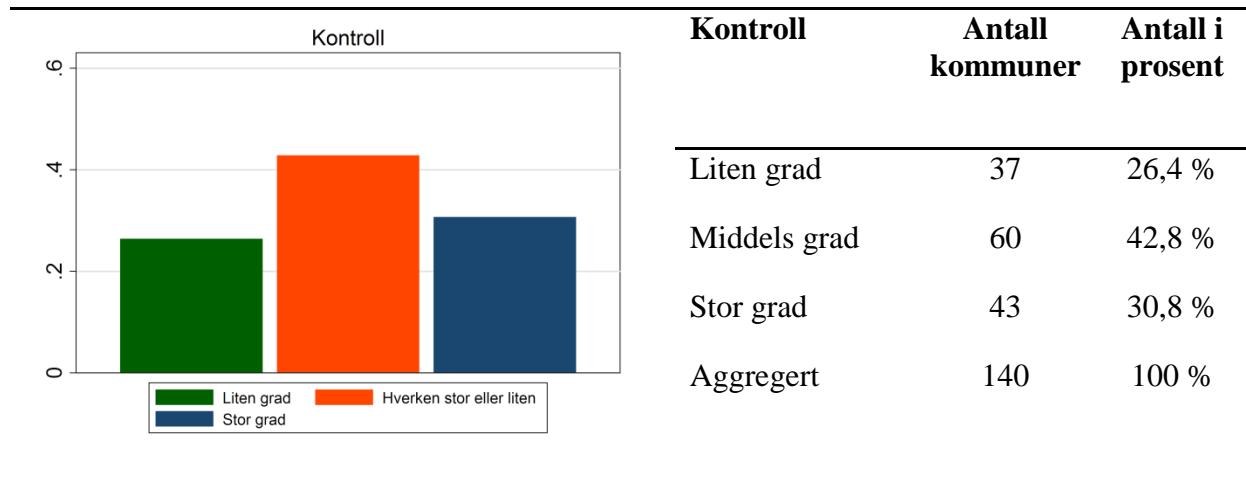
Tabell 7-1 viser at bruken av KOSTRA varierer med bruksområde, der beslutningsgrunnlag skiller seg ut som det klart mest populære området. De fleste kommunene bruker også KOSTRA til kontroll, læring og informasjon. Belønning er det klart minst populære bruksområde, der en stor majoritet av kommunene oppgir at de i liten grad benytter KOSTRA til dette formålet. Svarene viser òg at det er en stor variasjon i bruk mellom kommunene. I avsnittene 7.1.1 til 7.1.5 vil vi i detalj gå inn på hvert enkelt bruksområde, og drøfte

⁵ I spørreundersøkelsen vår stilte vi også spørsmål om hvordan kommunen brukte forskjellige grupper av nøkkeltall i KOSTRA: prioritering, dekningsgrad og kvalitet på de fem bruksområdene. Svarene viser at kommunene rapporterer noe mindre bruk for alle bruksområder enn når vi spør generelt om bruken av KOSTRA. Svarene varierer noe mellom de forskjellige gruppene av nøkkeltall, men vi fant ingen tydelige forskjeller mellom nøkkeltallsgruppene eller noen klare sammenhenger mellom enkelte grupper og bruksområder. Derfor vil vi ikke benytte oss av disse dataene i analysen, men svarene for nøkkeltallsgruppene vil ligge vedlagt oppgaven. I etterkant av gjennomføringen oppdaget vi at spørsmål 7 og 8 ved en feiltakelse hadde blitt identiske, slik at vi spurte om dekningsgrad to ganger og ikke fikk undersøkt produktivitet. Noe som ytterligere reduserte verdien av spørsmålene for oppgaven vår.

resultatene fra disse. Avslutningsvis i denne delen, i 7.1.6, vil vi vurdere de fem bruksområdene relativt til hverandre.

7.1.1 Kontroll

Presentasjon av data



Figur 7-1 Tabell 7-2 Bruken av KOSTRA til kontroll.

Spørsmålet var: Bruker administrasjonen KOSTRA til å kontrollere underliggende sektorer/enheter?

Ut i fra tabellen og figuren ser vi at mange av kommunene oppgir at de bruker KOSTRA til kontroll. Hele 73,4 % svarer at de bruker KOSTRA til kontroll enten i middels eller stor grad, mens litt over en fjerdedel, 26,4 %, svarer at KOSTRA i liten grad brukes til dette formålet. Svarene viser at det er stor variasjon mellom kommunene, men at de fleste kommunene bruker KOSTRA til kontroll av underliggende enheter.

Diskusjon

Det at kommunene, i tråd med hypotese 1a), bruker KOSTRA til kontroll vil vi belyse ut fra flere forhold. Det forholdet vi først ser på er det spesielle behovet for kontroll i offentlig sektor. I 2.4.2 trakk vi frem at offentlig sektor hadde et særlig behov for kontroll på grunn av at virksomhetene ofte er monopoler, dermed har kommuneadministrasjonen mindre mulighet til å kontrollere ressursbruken gjennom konkurranse.

I undersøkelsen spurte vi om administrasjonen benyttet KOSTRA til kontroll av underliggende enheter. Som vi beskrev i 2.1 om prinsipal-agent-teori, kan det være motstridende interesser mellom kommuneadministrasjonen og enhetene, dermed oppstår det et behov for kontroll (Hagen & Sandmo, 1992). For organisasjoner som kommuner, vil ofte

handlingene til underenhetene være skjult for ledelsen. Med mye skjulte handlinger kan indirekte resultatkontroll gjennom KOSTRA være et alternativ, da direkte kontroll vil være vanskelig.

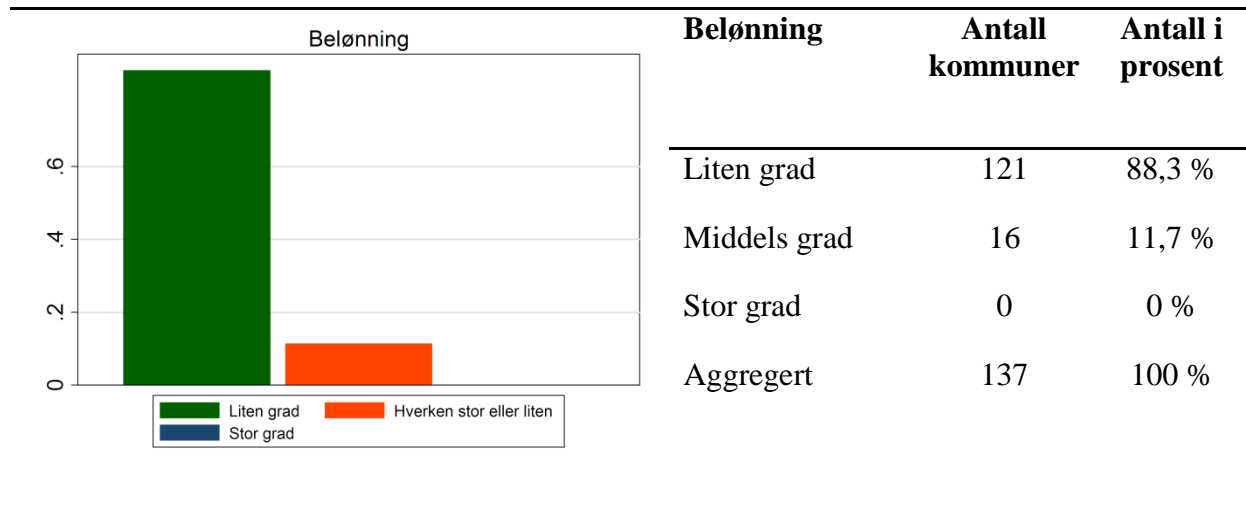
Som nevnt, i 3.3 om NPM i norske kommuner, er kommunenes organisering i dag preget av flate strukturer og resultatenheter. Dette gir et stort kontrollspenn, skjult informasjon og et behov for kontrollmekanismer.

Et argument for å benytte KOSTRA i forhold til andre kontrollsystemer, er at systemet er obligatorisk for alle kommuner. Derfor kan systemet medføre mindre transaksjonskostnader enn innføring og bruk av andre kontrollsystemer. Dette fordi resultatinformasjonen allerede er tilgjengelig, slik at man slipper å bruke ressurser både til utvikling av et rapporteringssystem og måling av resultat.

Det å bruke et slikt system til kontroll vil likevel medføre noen transaksjonskostnader, da man fremdeles vil ha kostnader knyttet til oppgaver som opplæring, analyse og vurdering (Jacobsen & Thorsvik, 2007). For kommunene kan slike transaksjonskostnader være et argument for å ikke benytte KOSTRA til kontroll.

7.1.2 Belønning

Presentasjon av data



*Figur 7-2 Tabell 7-3 Bruken av KOSTRA som grunnlag for belønning
Spørsmålet var: Bruker administrasjonen KOSTRA-data som grunnlag for belønning av ledere/ansatte?*

Det å bruke KOSTRA til belønning er ikke vanlig. Hele 88,3 % av kommune svarer at de i liten grad bruker informasjon fra KOSTRA til dette formålet. En liten andel på 11,7 %, svarer at de i middels grad bruker KOSTRA i forbindelse med belønning, mens ingen av kommunene som har svart på spørreskjemaet oppgir at de bruker KOSTRA i stor grad til belønning. Belønning skiller seg ut som det området i vår undersøkelse der kommunene i desidert minst grad benytter informasjon fra KOSTRA

Diskusjon

I svarene vi får fra undersøkelsen vår er det tydelig at kommunene i svært beskjeden grad bruker KOSTRA til belønning, noe som går i mot hypotese 1b.

Dette kan henge sammen med at kommunene i liten grad knytter belønning til resultat. Studien til Hovik & Stigen (2008), som vi presenterer i 4.2.2, viste at 70 % av kommunene ikke brukte resultatbasert lønn. Våre data tar ikke for seg bruken av resultatbasert belønning som helhet i norske kommuner, men når resultatbasert belønning er lite utbredt i seg selv, fører det til mindre sannsynlighet for at belønning kan være et utbredt bruksområde for KOSTRA.

I hypotesen vår forventet vi at KOSTRA ble brukt til belønning. En slik forventning forutsatte bruk av resultatbasert belønning i norske kommuner, noe vi trodde var tilfellet ut fra prinsipal-agent-teori og utviklingstrekk innenfor NPM. I 2.1.2 beskrev vi prinsipal-agent-relasjoner hvor belønning basert på resultat kan være et virkemiddel for å styre handlinger. Dette kommer av at resultatbasert belønning kan bidra til at agentens og prinsipalens mål blir mer sammenfallende, hvilket er med på å løse utfordringen med skjult handling (Hagen & Sandmo, 1992). Det å bruke resultatstyring til belønning er også et av momentene innenfor New Public Management (Hood, 1995), og undersøkelsen til Willems et. al. (2006) viste at resultatbasert belønning er blitt mer og mer vanlig i offentlig sektor internasjonalt de siste årene.

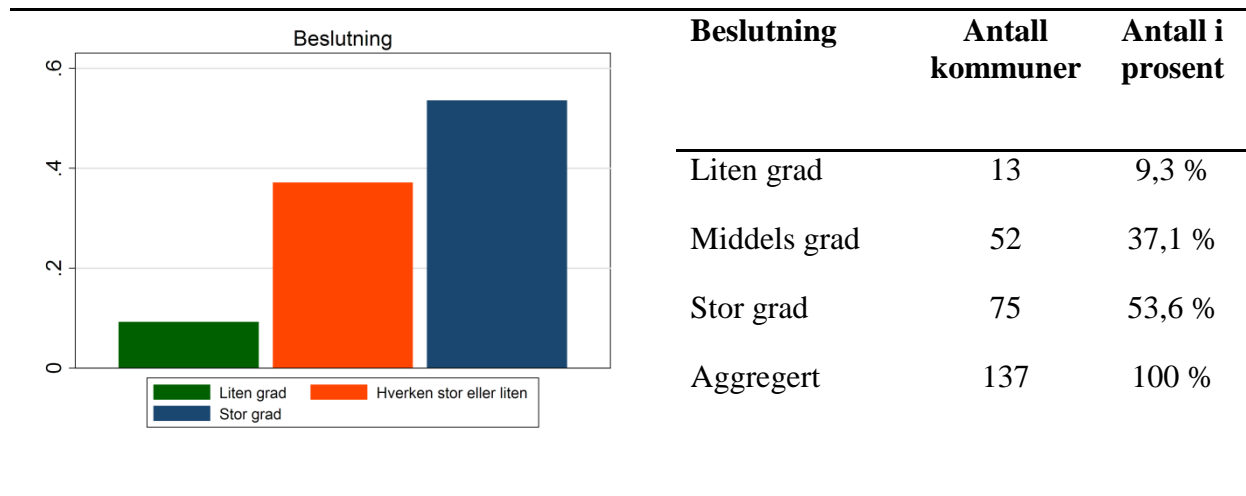
Når studien til Hovik & Stigen (2008) viste at resultatbasert belønning er lite utbredt i norske kommuner, og våre data viser at KOSTRA i liten grad brukes som grunnlag for belønning, kan det henge sammen med flere moment.

Et av momentene kan være at bruken av resultatstyring innenfor offentlig sektor i de nordiske landene skiller seg fra andre vestlige land, ved at det er løsere kobling mellom mål og resultat (Johnsen & Vakkuri, 2006). Som vi beskrev i 2.3.6 om prinsipper for bruk av resultatstyring, kan det være vanskeligere å belønne oppnådde målsetninger når resultatene i mindre grad blir koblet mot organisasjonens mål.

Et annet forhold, som vi diskuterte i 2.5 om utfordringer med resultatstyring i offentlig sektor, var at deler av de kommunale tjenestene er relativt komplekse ved at det ofte er motstridende og tvetydige mål. Dermed kan det bli vanskelig å finne indikatorer til belønning som vil fungere på en hensiktsmessig måte. I 2.5.2 beskrev vi hvordan belønning etter resultat kan gi stor fare for skadevirkninger for organisasjoner, noe som kan gjøre at kommunene er ekstra forsiktig med å innføre et slikt system.

7.1.3 Beslutningsgrunnlag

Presentasjon av data



*Figur 7-3 Tabell 7-4 Bruken av KOSTRA som beslutningsgrunnlag
Spørsmålet var: Bruker administrasjonen KOSTRA-data til saksbehandling,
budsjett- eller planarbeid?*

Nesten alle kommunene, 90,7 %, svarer at de bruker KOSTRA som beslutningsgrunnlag enten i stor eller middels grad. Over halvparten av kommune, 53,6 %, oppgir at de benytter informasjon fra KOSTRA i stor grad til beslutninger. Til sammen gjør dette at beslutningsgrunnlag utmerker seg som det klart mest populære bruksområdet tilknyttet hypotese 1.

Diskusjon

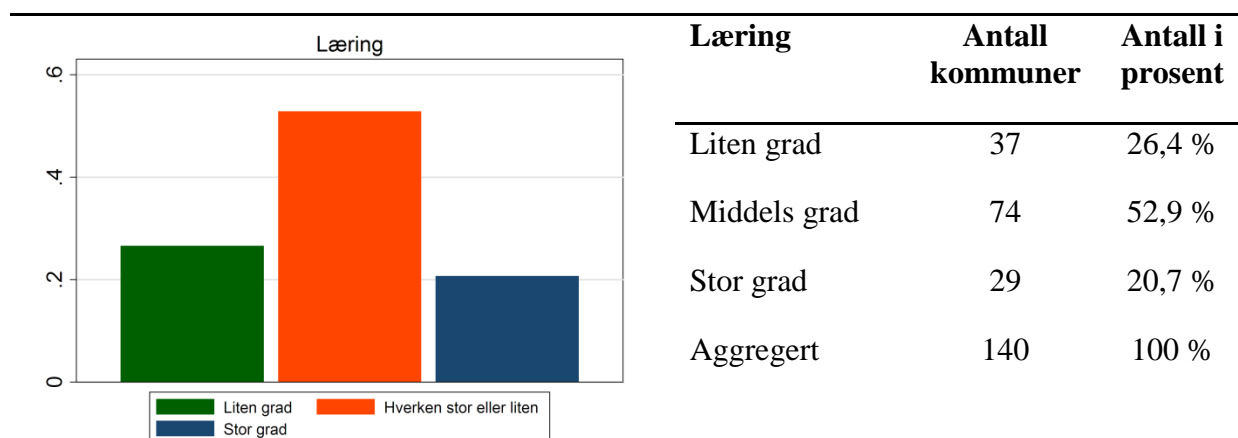
Kommunene rapporterer at KOSTRA blir brukt mye som beslutningsgrunnlag, noe som er i tråd med hypotese 1c). Dette funnet kan diskuteres ut fra prinsipal-agent-teori og styringssirkelen.

I 2.1.1 beskrev vi hvordan agenten får muligheten til å holde beslutningsrelevant informasjon skjult for prinsipalen. Et resultatstyringssystem som KOSTRA kan være med å redusere noe av problemet med skjult informasjon, da systemet medfører at agenten må oppgi resultatinformasjon. For prinsipalen vil det være gunstig med mest mulig informasjon for å få et godt grunnlag når den skal treffe beslutninger. Ofte vil det være uheldig for beslutningene hvis relevant informasjon blir holdt skjult (Hagen & Sandmo, 1992).

Resultatinformasjon kan, slik vi beskriver i 2.3.3, brukes i ulike faser av styringssirkelen. I undersøkelsen oppgir kommunene at KOSTRA-data er mye brukt til saksbehandling, planarbeid eller budsjettarbeid. Dette er bruksområder som man finner i de to første fasene av styringssirkelen, utforming av strategi og budsjettering.

7.1.4 Læring

Presentasjon av data



Figur 7-4 Tabell 7-5 Bruken av KOSTRA til læring

Spørsmålet var: Bruker administrasjonen KOSTRA-data for å stimulere til læring og utvikling?

Svarene viser at læring er et populært bruksområde for kommunene, om enn ikke like populært som beslutningsgrunnlag. En stor del av kommunene, 73,6 %, oppgir at de bruker KOSTRA til læring enten i middels eller stor grad. Like i overkant av en fjerdedel av kommunene, 26,4 %, svarer at de i liten grad benytter KOSTRA til læring. Svarene viser at det er en stor variasjon blant kommunene i forhold til bruksområdet.

Diskusjon

Undersøkelsen bekrefter vår hypotese 1d) om at KOSTRA brukes til læring.

Det at kommunene bruker KOSTRA til læring, kan henge sammen med at resultatstyring i offentlig sektor i de nordiske landene er kjennetegnet av løse koblinger mellom indikatorer og målsetninger (Johnsen & Vakkuri, 2006). Som vi diskuterte i 2.3.6 om ulike prinsipper for resultatstyring, knytter løst koblede system i langt mindre grad enn tett koblede system indikatorene opp til målsetninger, og kan derfor gi en bredere og mer helhetlig kunnskap om

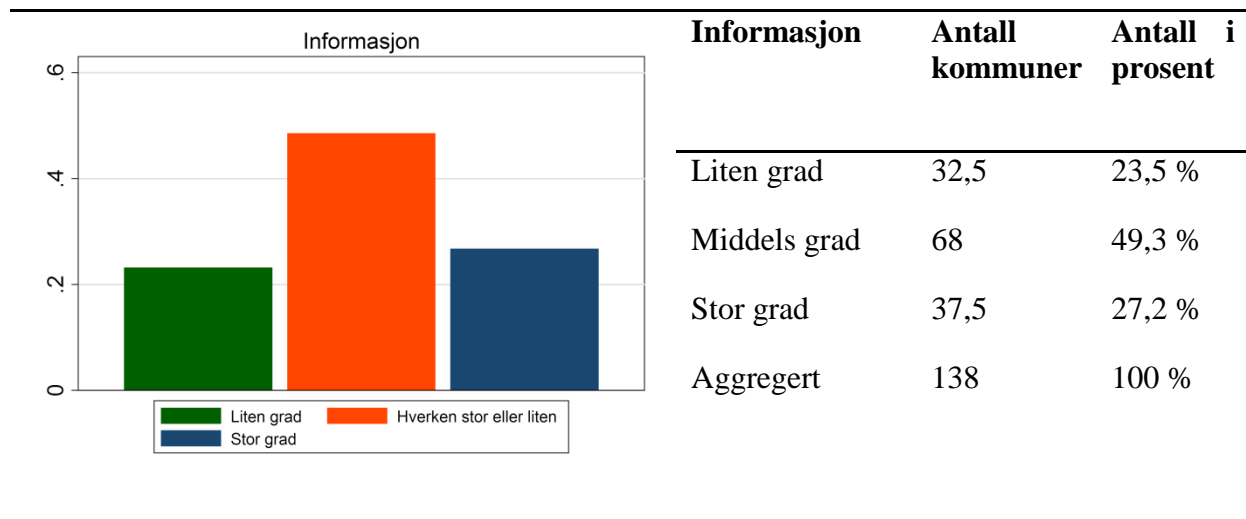
organisasjonens resultat. En slik tilnærming for resultatstyring vil passe hvis læring er formålet med systemet (Johnsen, 2007).

Svarene våre sier ikke noe om hvordan KOSTRA blir brukt til læring, men som vi viser i 2.3.3 om resultatstyring i styringssirkelen, kan KOSTRA brukes til læring i forbindelse med evaluering av resultater før det blir lagt en ny strategi. I 4.2.2 gjengir vi en studie av Opstad og Rolvsen (2005) som trekker frem at KOSTRA kan være nyttig som et læringsverktøy

I 2.3.5 om benchmarking skilte vi mellom resultatbenchmarking og prosessbenchmarking. Slik vi presenterte begrepene handler prosessbenchmarking om en mer omfattende prosess, der man i større grad går bak tallene for å lære av resultatene, mens resultatbenchmarking fokuserer på å bestemme effektiviteten til virksomheten (Trosa & Willams, 1996). Når noen kommuner oppgir at de i liten grad bruker KOSTRA til læring, kan det henge sammen med at dette vil kunne være ressurskrevende.

7.1.5 Informasjon

Presentasjon av data



*Figur 7-5 Tabell 7-6 Bruken av KOSTRA som informasjon
Spørsmålet var: Bruker administrasjonen KOSTRA-data som informasjon til innbyggere/borgere/brukere eller media?*

Svarene viser at kommunene bruker KOSTRA til informasjon i omtrent like stor grad som de bruker verktøyet til kontroll og læring. Til sammen oppgir en klar majoritet av kommunene, 76,5 %, at de bruker KOSTRA til informasjon i enten middels eller stor grad, men også på dette området varierer bruken

Diskusjon

Svarene viser at vi kan bekrefte hypotese 1e), der vi forventet at kommunene bruker KOSTRA til informasjon. Bruken av KOSTRA til informasjon kan drøftes ut fra flere forhold.

I en prinsipal-agent-relasjon vil kommuneadministrasjonen, som vist i 2.3.4, ha en annen rolle når KOSTRA brukes til informasjon, enn for de andre bruksområdene tilknyttet hypotese 1. I denne relasjonen er kommuneadministrasjonen agent, da kommunen er til for å tjene innbyggerne, mens aktører som innbyggere, brukere og media er prinsipaler. Ved å informere om kommunens resultat, kan administrasjonen slik vi beskriver i 2.3.4 få legitimitet tilbake av interessentene. I 2.4.2 viste vi også at det er et særskilt behov for resultatinformasjon i offentlig sektor. For kommunene kan bruk av KOSTRA være nyttig for å dekke deler av dette informasjonsbehovet.

Det institusjonelle perspektivet, som vi presenterer i 2.7, kan være nyttig for å belyse bruken av KOSTRA til informasjon. Ut fra dette perspektivet vil det være viktig for kommunen hvordan de fremstår (Gjertsen og Martiniussen, 2006). Når kommunene bruker KOSTRA til informasjon, kan en ut fra institusjonell teori spekulere i at bruken henger sammen med at kommunene ønsker å fremstå som moderne og dyktige gjennom aktiv bruk av et slikt økonomistyringsverktøy.

7.1.6 Bruksområdene vurdert relativt til hverandre

Svarene viser at det er en variasjon mellom bruksområdene, hvor beslutning brukes klart mest, kontroll, informasjon og læring brukes omtrent like mye og belønning nesten ikke brukes.

Skadevirkningsmodellen som vi presenterte i 2.5.2 gir noen forventinger om hvilke bruksområder for resultatstyring som kan gi størst utfordringer for en organisasjon. I følge modellen vil bruk av resultatstyring til belønning gi størst fare for skadevirkninger, fulgt av kontroll, mens læring og informasjon gir minst skadevirkninger. Bruk av resultatstyring til beslutningsgrunnlag er ikke direkte med i modellen.

Johnsen & Vakkuri (2006) hevder at resultatstyring i de nordiske landene er mer rettet mot læring og i mindre grad mot kontroll og belønning. Det Johnsen & Vakkuri (2006) skriver er i tråd med vår studie når det gjelder belønning, men ikke når vi ser på kontroll og læring.

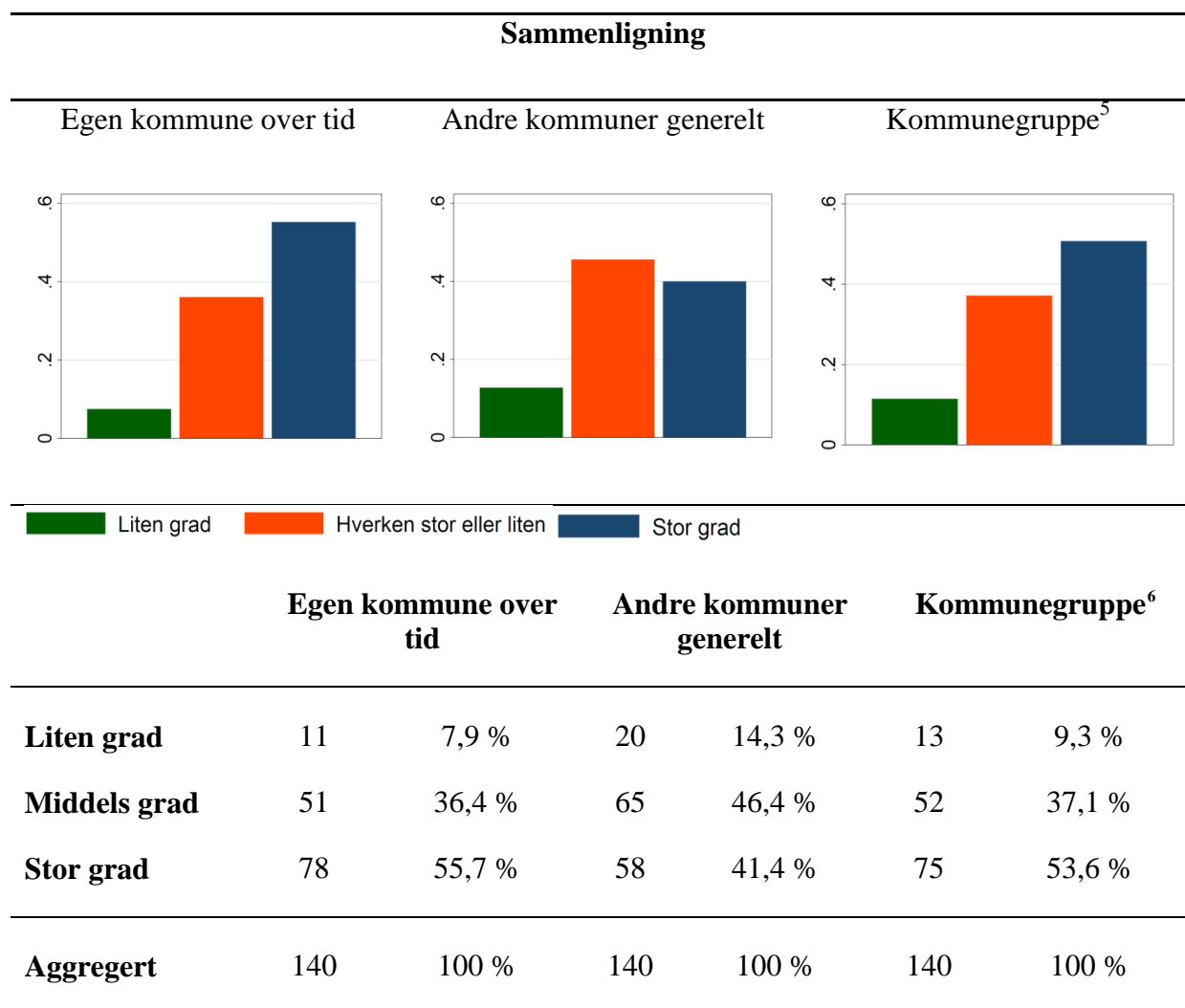
Opstad & Rolvsen (2005) er også opptatt av bruken av resultatstyring til læring, da de hevder at KOSTRA som system er best egnet på dette bruksområdet.

Oppsummert treffer våre data bare i en viss grad med litteratur vi presenterer som sier noe om det relative forholdet mellom bruksområdene. Skadevirkningsmodellen og studiene forventer at informasjon og læring er mer brukt enn kontroll, noe våre data viser at ikke er tilfelle. For belønning er det derimot samsvar, ved at belønning er det klart minst populære området for bruk av KOSTRA.

7.2 Sammenligning ved hjelp av KOSTRA

Da alle kommuner må rapportere inn de samme indikatorene til KOSTRA, og resultatene gjøres tilgjengelig, gir det flere muligheter for sammenligninger. Vår andre hypotese er at kommunene bruker KOSTRA til sammenligninger på tre ulike måter: med seg selv over tid, med andre kommuner og med kommunene innad i kommunegruppene.

7.2.1 Presentasjon av data



Figur 7-6 Tabell 7-7 Sammenligning med KOSTRA-tall

Spørsmålet var: Brukes KOSTRA-data som grunnlag for særskilte analyser og vurderinger av utviklingen a) av egen kommune over tid b) i forhold til andre kommuner generelt c) i forhold til andre kommuner innad i egen kommunegruppe i KOSTRA?

Hovedfunnet er at store deler kommunene oppgir at de bruker KOSTRA til sammenligning både med seg selv over tid, med andre kommuner generelt og med kommuner innad i egen kommunegruppe.

En stor majoritet av kommunene bruker KOSTRA til å sammenligne med seg selv over tid. Hele 92,1 % av dem svarer at de i enten middels eller stor grad benytter KOSTRA til dette

⁶ Kommunegruppene ble presentert i 4.1.2. Gruppene kategoriserer kommunene etter folkemengde, bundne kostnader og frie inntekter (Langøren, Galloway, & Aaberge, 2003).

formålet. Nesten like mange kommuner, 90,7 %, oppgir at de bruker KOSTRA til sammenligning innenfor egen kommunegruppe. Noe færre kommuner, 85,7 %, svarer at de sammenligner seg med andre kommuner generelt i enten middels eller stor grad.

Den største forskjellen mellom sammenligning med andre kommuner generelt, og de to andre kategoriene, er at det for denne kategorien er en del færre kommuner som oppgir at de i *stor grad* bruker KOSTRA. Dermed viser svarene at kommunene i større grad sammenligner seg med kommunene innenfor egen kommunegruppe, enn med andre kommuner generelt.

7.2.2 Diskusjon

Undersøkelsen vår viser at kommunene bruker KOSTRA til sammenligning både med seg selv over tid, med andre kommuner generelt og med kommuner i samme kommunegruppe. På bakgrunn av dette kan vi bekrefte hypotese 2.

Gjennom bruk av benchmarking kan kommunene få til forbedring ved å vurdere oppnådde resultat mot egne resultat over tid, og mot andre kommuners resultat (Bowerman, Graham, Ball, & Fry, 2002). KOSTRA gir kommunene muligheter til både å drive med resultatbenchmarking og prosessbenchmarking. Gjennom resultatbenchmarking får man mulighet til å sammenligne egne resultat med alle norske kommuner, og det gjør at det blir enklere å bestemme kommunenes effektivitet. Resultatene fra KOSTRA kan også brukes som et utgangspunkt for prosessbenchmarking, hvor formålet etter Trosa & Williams (1996) er å øke effektiviteten. Da brukes KOSTRA til læring. Vi har ikke data på hvorvidt kommunene bruker KOSTRA til prosessbenchmarking, men utfra 7.1.4 der vi viste at KOSTRA ble brukt til læring, kan det tyde på at flere kommuner også bruker KOSTRA til prosessbenchmarking

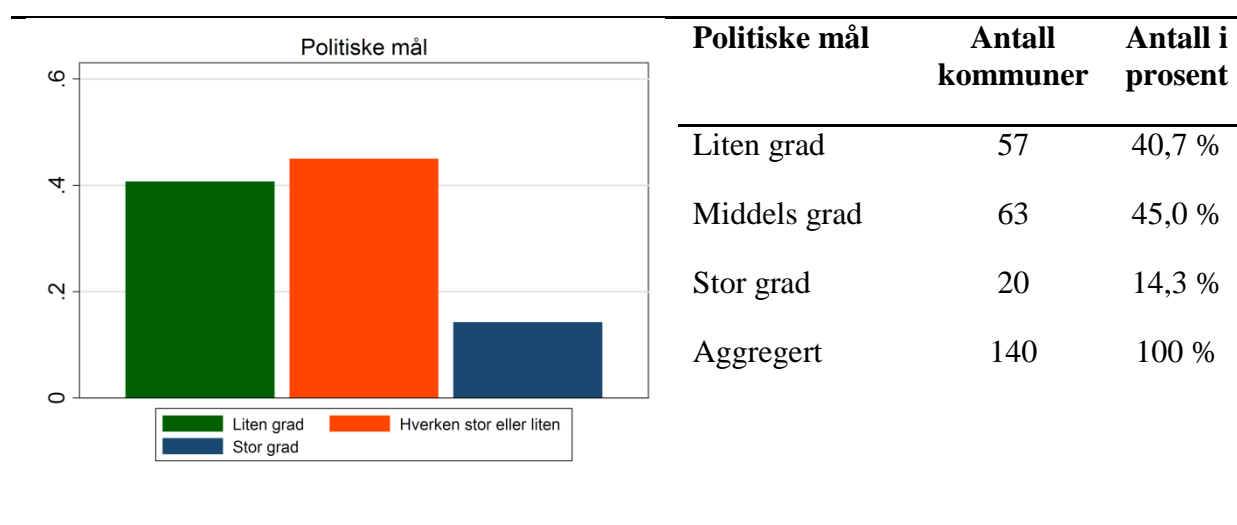
Kommunene svarer at de bruker KOSTRA mer til sammenligning med seg selv over tid, enn til sammenligning med andre kommuner generelt. Etter Aars et. al. (2008) kan det skyldes at kommunene opplever andre kommuner som lite sammenlignbare, da de er organisert forskjellig.

Svarene i studien vår viser også at kommunene sammenligner seg mer med egen kommunegruppe, enn med andre kommuner generelt. Det tyder på at de opplever kommunegruppene som et godt egnet sammenligningsgrunnlag.

7.3 KOSTRA i forhold til politiske mål

Informasjonen i KOSTRA kan i utgangspunktet brukes til å vurdere om kommunene oppnår politiske mål. Imidlertid forventet vi i hypotese 3 at kommunene i liten grad bruker denne muligheten grunnet utfordringene knyttet til resultatstyring i offentlig sektor, som vi gikk gjennom i 2.5.

7.3.1 Presentasjon av data



Figur 7-7 Tabell 7-8 Bruken av KOSTRA til å vurdere oppnåelse av politiske mål Spørsmålet var: Brukes KOSTRA-tallene for å vurdere om kommunen oppnår politiske mål?

Svarene viser at det er stor variasjon blant kommunene i forhold til hvordan de bruker KOSTRA for å vurdere om de oppnår politiske mål. Mer enn halvparten, 59,3 %, oppgir at de bruker KOSTRA til dette formålet i middels eller stor grad. Av disse er det nokså få som i stor grad benytter KOSTRA til å vurdere oppnåelse av politiske mål.

Like over 40 % av kommunene svarer at de i liten grad tar i bruk KOSTRA på dette området.

7.3.2 Diskusjon

Vår tredje hypotese er at kommune i liten grad benytter KOSTRA til vurdering av oppnåelse av politiske mål. Da nærmere 60 % av kommunene oppgir at de bruker KOSTRA i middels eller stor grad til dette formålet, må vi forkaste hypotesen vår.

Forventingen bygget hovedsakelig på diskusjonen i 2.3.6 om prinsipper for resultatstyring, og drøftingen i 2.5 der vi trekker frem at tett kobling mellom mål og resultat kan være problematisk i politiske organisasjoner. Dette fordi målformuleringene i politiske organisasjoner er preget av målkonflikter, som kan gjøre målene tvetydige og motstridende, slik at det kan bli vanskeligere å vurdere måloppnåelse. Likevel er et av momentene i NPM, både internasjonalt og i norske kommuner, at mål- og resultatstyring brukes mye i offentlig sektor (Hood, 1995) (Christensen & Lægreid 2001) (Johnstad, Klausen, & Mønnesland, 2003). Hovik & Stigen (2008) trakk også frem at det i halvparten av kommunene var resultatmål, satt av politikere, for kommunale tjenester.

I 2.3.6 diskuterer vi to prinsipper for bruk av resultatstyring. Bruk i forhold til grantreprinsippet kjennetegnes av tette koblinger mellom indikatorer og målsetninger, mens furutreprinsippet er kjennetegnet av mer løse koblinger (Johnsen, 2007). Det at så mange bruker KOSTRA for å vurdere politisk måloppnåelse, tyder på at det er tettere kobling mellom KOSTRA og politiske målsetninger enn vi forventet, og dermed at KOSTRA brukes mer i tråd med grantreprinsippet enn vi antok. Ut fra teori vi har sett på kan dette komme av at utfordringene med tett koblet resultatstyring er mindre enn vi forventet i kommunal sektor.

7.4 Oppsummering

Vår første problemstilling er hvordan norske kommuner bruker KOSTRA til intern styring. Svarene i undersøkelsen viser at de bruker KOSTRA til kontroll, som beslutningsgrunnlag, til læring og til informasjon. Videre bruker kommunene KOSTRA til å sammenligne seg, både med seg selv over tid, med andre kommuner generelt og med kommuner i egen kommunegruppe. KOSTRA blir også i en viss grad brukt til å vurdere oppnåelse av politiske mål.

De fleste hypotesene våre tilknyttet problemstilling A fikk vi bekreftet gjennom svarene fra undersøkelsen. Imidlertid måtte vi forkaste hypotese 1b om at KOSTRA ble brukt til belønning, og hypotese 3 der vi forventet at kommunene i liten grad brukte KOSTRA til å vurdere politisk måloppnåelse. Avvikene har vi kort diskutert der vi presenterer funnene. I 10.2 peker vi på forslag til videre studier knyttet til disse avvikene for å gå nærmere inn på hva de kan skyldes.

Samlet sett gir svarene et klart inntrykk av at KOSTRA blir brukt til intern styring blant en stor majoritet av norske kommuner, men at graden av bruk varierer.

Kapittel 8 Problemstilling B:

Hvordan kan vi forstå variasjonen i bruk mellom norske kommuner?

I kapittel syv viste vi at det var en betydelig variasjon i bruken av KOSTRA mellom norske kommuner. I dette kapitlet vil vi undersøke problemstilling B, for å forstå mer av hva som kan ligge bak denne variasjonen. I kapittel to og fire kom vi frem til tre hypoteser tilknyttet problemstilling B som vi i dette kapitlet vil teste og diskutere. I 8.1 undersøker vi hypotese 4, hvor vi forventer at store kommuner bruker KOSTRA mer enn små kommuner. Hypotese 6, der vi forventer at opplevd datakvalitet samvarierer med bruk av KOSTRA, undersøker vi i 8.2. I 8.3 ser vi på hypotese 7, der vi forventer at det er samvariasjon mellom bruken av KOSTRA og hvordan kommunene sammenligner seg. Avslutningsvis oppsummerer vi kapitlet i 8.4.

8.1 Bruk i forhold til størrelse

I hypotese 4 forventer vi at større kommuner bruker KOSTRA mer enn små kommuner.

8.1.1 Hypotesetesting

For å undersøke denne sammenhengen har vi delt opp kommunene i to grupper. Store kommuner på mer enn 5000 innbyggere, og små kommuner på mindre enn 5000 innbyggere. Tabell 8-1 viser den rapporterte bruken av KOSTRA for de to gruppene, samt kjikvadratverdien og p-verdien av en test av samvariasjon mellom størrelse og bruk av KOSTRA. Nullhypotesen er at vi ikke vil forvente å finne noen samvariasjon. I testen har store kommuner verdien 1 og små kommuner verdien 0 slik at en positiv kjikvadratverdi tilsier at større kommuner bruker KOSTRA mer enn små.

Samvariasjon mellom kommunestørrelse og bruk av KOSTRA⁷			
	0-5 000	5 001-72 760	Kjikkvadratverdi og p-verdi H0: Ingen samvariasjon
Kontroll			
Liten grad	29,8 %	22,2 %	$\chi^2 = 4,37$
Middels grad	46,8 %	38,1 %	p = 0,11
Stor grad	23,4 %	39,7 %	
N	77	63	140
Beslutning			
Liten grad	14,3 %	3,2 %	$\chi^2 = 15,68^{***}$
Middels grad	47,7 %	25,4 %	p = 0,00
Stor grad	38,0 %	71,4 %	
N	77	63	140
Læring			
Liten grad	32,5 %	19,1 %	$\chi^2 = 11,76^{***}$
Middels grad	57,1 %	47,6 %	p = 0,00
Stor grad	10,4 %	33,3 %	
N	77	63	140
Informasjon			
Liten grad	26,3 %	20,7 %	$\chi^2 = 8,57^{**}$
Middels grad	56,6 %	39,7 %	p = 0,02
Stor grad	17,1 %	39,6 %	
N	76	58	134

Tabell 8-1 Samvariasjon mellom kommunestørrelse og bruk av KOSTRA

Note: Dataene for folketall har vi hentet fra Statistisk sentralbyrås folke- og bolig telling i 2001. Tabell 04240 (Statistisk sentralbyrå, 2003).

Stjernene angir om estimatene er signifikante på ulike nivåer under en nullhypotese om at variablene ikke vil samvarierte og kjikkvadratverdien er lik 0. Signifikansnivåer i tabellen: tre stjerner betyr at estimatet er signifikant på 1 % nivå og to stjerner betyr at estimatet er signifikant på 5 % nivå.

Kjikkvadratverdiene sier noe om størrelsen på avviket mellom det kommunene har svart, og det vi ville forvente at de svarer hvis det ikke var noen samvariasjon mellom størrelse og bruk. Desto større kjikkvadratverdien er, desto mindre sannsynlig er det at vi ikke vil finne noen samvariasjon. Grenseverdien for et signifikansnivå på 1 % er her 9,21, for et 5 % nivå 5,99 og for et signifikansnivå på 10 % er grenseverdien 4,60.

Hovedfunnet er at store kommuner bruker KOSTRA mer enn små kommuner med positiv samvariasjon i utvalget for alle bruksområdene.

⁷ Siden det i vår undersøkelse er svært liten variasjon mellom svarene fra kommunene for bruk av KOSTRA til belønning, er dette bruksområdet ikke tatt med i videre analyser i kapittel 8.

Tabellen viser den rapporterte bruken av KOSTRA for de to gruppene. Gruppen av kommuner med under 5000 innbyggere består av 77 kommuner, og de resterende 63 kommunene utgjør gruppen med mer enn 5000 innbyggere. Forskjellen i bruk mellom de to gruppene kommer spesielt tydelig frem når vi ser på bruk av KOSTRA som beslutningsgrunnlag. Av de små kommunene rapporterer 14,3 % at de i liten grad bruker KOSTRA som beslutningsgrunnlag, mens kun 3,2 % av de store kommunene gjør dette. Hele 71,4 % av de store kommunene rapporterer at de i stor grad bruker KOSTRA til beslutninger, mot 38,0 % av de små kommunene. P-verdien på 0,00 og kjikvadratverdien på 15,68, som er større enn grenseverdien på 9,21, viser at sammenhengen er signifikant på ett prosents signifikansnivå.

Analysen viser positiv samvariasjon for alle bruksområder, men for kontroll er det en p-verdi på 0,11 som er like over et 10 % signifikansnivå, og en kjikvadratverdi på 4,37 som er like under grenseverdien på 4,60 for et 10 % signifikansnivå. Estimatet er het for usikkert til å slå fast at store kommuner generelt bruker KOSTRA mer til kontroll, selv om det er en positiv samvariasjon i vårt utvalg. Når samvariasjonen likevel er så klar for de andre bruksområdene, mener vi at vi samlet sett, kan hevde at store kommuner generelt bruker KOSTRA mer enn små kommuner.

8.1.2 Diskusjon

Analysen viser at store kommuner rapporterer at de bruker KOSTRA mer enn hva små kommuner gjør, noe som er i tråd med hypotese 4. Svarene våre gir ingen informasjon om hvorfor det er slik, men resultatet stemmer overens med forventingene fra betingelsesteorien.

Studier innenfor betingelsesteorien har vist at store og desentraliserte organisasjoner bruker formelle styringssystemer mer (Chenhall, 2003). Større kommuner vil ofte bestå av flere og større enheter enn små kommuner, noe som samlet sett gir et større behov for informasjon. Det gjør at bruk av KOSTRA kan være særlig aktuelt for store organisasjoner.

Resultatet kan også henge sammen med at styringen i mindre organisasjoner ofte er mer personlig med tettere relasjoner blant de ansatte, slik at behovet for resultatstyring reduseres (Chenhall, 2003). I Norge har 22 % av kommunene mindre enn 2000 innbyggere (Statistisk sentralbyrå, 2003). Disse kommunene vil trolig ha en tettere relasjon mellom administrasjonen og underenhetene, og dermed et redusert behov for et indirekte styringssystem som KOSTRA.

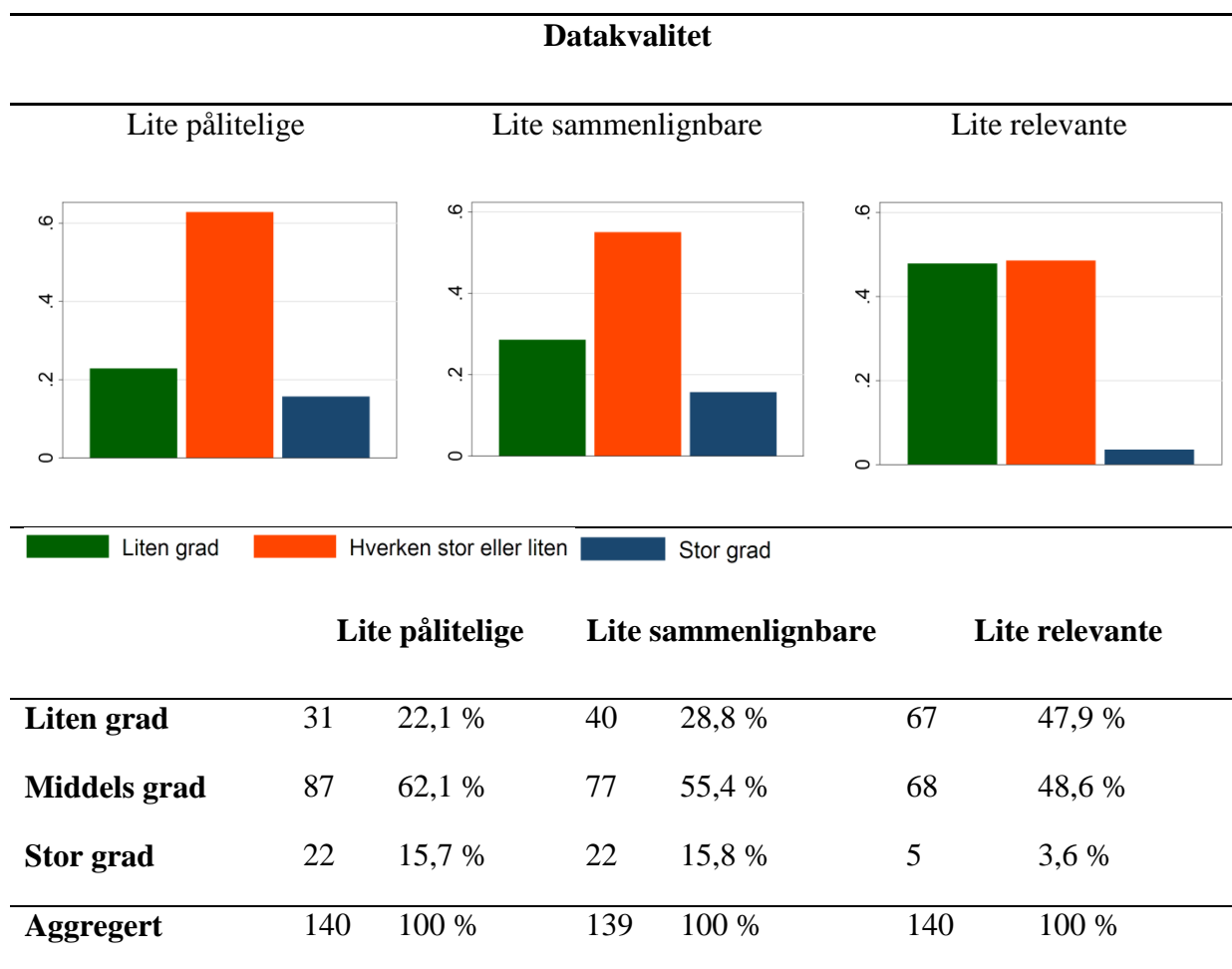
Som vi var inne på i 2.6, kan det være mer ressurskrevende for små organisasjoner å ta i bruk formelle styringssystemer, enn det er for store. Dette kan tilsi at det vil være mer krevende for små kommuner å bruke KOSTRA til intern styring.

8.2 Opplevd datakvalitet

I hypotese 6 forventer vi at kommuner som opplever datakvaliteten som god, bruker KOSTRA mer enn de som opplever kvaliteten som mindre god

8.2.1 Presentasjon av data

For å undersøke hypotesen har vi spurt kommunene i hvilken grad opplevelsen av ulike forhold ved datakvaliteten har betydning for bruken av KOSTRA. De forholdene vi har valgt å se på er i hvilken grad kommunene opplever dataenes pålitelighet, sammenlignbarhet og relevans som hinder for bruk av KOSTRA.



Figur 8-1 Tabell 8-2 Opplevd datakvalitet i KOSTRA

Spørsmålet var: Grunner til at kommunen ikke bruker KOSTRA: a) lite pålitelige data b) lite relevante data c) dataene er ikke sammenlignbare med andre kommuners data.

Hovedfunnet fra disse spørsmålene er at datakvalitet ikke er et stort problem for kommunene i forbindelse med bruk av KOSTRA. Men for alle tre områdene som vi undersøkte er det en betydelig variasjon i kommunenes svar, noe som viser at kommunene i ulik grad ser på datakvaliteten som et hinder for bruk av KOSTRA.

Av kommunene svarer kun 3,6 % at lite relevante data i stor grad er et hinder for bruken av KOSTRA. Andelen er noe større for pålitelighet og sammenlignbarhet, henholdsvis 15,7 % og 15,8 %. Fremdeles er det få kommuner samlet sett, som ser på datakvaliteten som et stort hinder for bruk av KOSTRA.

Likevel er datakvalitet en utfordring for KOSTRA, da det er relativt mange kommuner som oppgir at det i middels grad er en grunn til ikke å bruke systemet. I forhold til pålitelighet er denne andelen 62,1 %, for sammenlignbarhet 55,4 % og for relevans 48,6 %.

8.2.2 Hypotesetesting

For å studere samvariasjonen mellom det kommunene rapporterer om datakvaliteten og bruken av KOSTRA, ser vi på korrelasjonen mellom svarene på disse spørsmålene. Vi vil også se på om det er forskjell mellom de ulike bruksområdene i forhold til hvordan de samvarierer med opplevd datakvalitet.

For spørsmålet om datakvalitet spør vi om respondentene oppfatter KOSTRA-dataene som henholdsvis lite pålitelige, lite relevante og lite sammenlignbare. En høy verdi her, stor grad, betyr at respondenten oppfatter datakvaliteten som mindre god. For de ulike bruksområdene svarer respondentene om de i liten, i middels eller i stor grad bruker KOSTRA-tallene. En høy verdi her betyr at respondentene i stor grad bruker KOSTRA. En negativ korrelasjonskoeffisient betyr derfor at kommunene som rapporterer datakvalitet som en viktig grunn til ikke å bruke KOSTRA, også rapporterer mindre bruk, enn de som i mindre grad mener dårlig datakvalitet er en viktig grunn.

Spearman's rangkorrelasjon for bruk og datakvalitet			
	Pålitelig	Relevant	Ikke sammenlignbar
Kontroll	-0,08	-0,09	-0,14
P-verdi	0,38	0,29	0,11
Beslutning	-0,18**	-0,18**	-0,21**
P-verdi	0,05	0,04	0,02
Læring	-0,25***	-0,28***	-0,19**
P-verdi	0,00	0,00	0,03
Informasjon	0,01	-0,05	-0,11
P-verdi	0,92	0,6	0,21
N	131	131	130

Tabell 8-3 Spearman's rangkorrelasjon for bruk og datakvalitet

NOTE: Stjernene angir om estimatene er signifikante på ulike nivåer under en nullhypotese om at vi ikke kan forvente å finne noen samvariasjon, og korrelasjonskoeffisienten er lik 0. Signifikansnivåer i tabellen: tre stjerner betyr at estimatet er signifikant på 1 % nivå og to stjerner betyr at estimatet er signifikant på 5 % nivå.

Tabell 8-3 viser at det hovedsakelig er en negativ korrelasjon mellom rapportert datakvalitet og bruk, noe som viser at kommuner som mener datakvaliteten er dårlig i mindre grad bruker KOSTRA-tallene. Styrken på samvariasjonen varierer mellom bruksområdene.

Hypotesetesten viser at det er en samvariasjon, men gir ingen indikasjon på årsak-virkning-forhold. I forhold til datakvalitet viser testen at kommuner som opplever datakvaliteten som god også oppgir at de bruker dataene mer. Testen gir ingen informasjon om mer bruk kommer av at kommunene opplever datakvaliteten som god, eller om datakvaliteten vurderes som god fordi de bruker systemet mer.

På et 5 % signifikansnivå er det en signifikant negativ korrelasjon i forhold til bruksområdene beslutning og læring med p-verdier under 0,05 for alle tre spørsmålene om datakvalitet. Vi kan dermed si at kommuner som rapporterer at de oppfatter datakvaliteten som dårlig, i mindre grad oppgir at de bruker KOSTRA til beslutning og læring, enn kommuner som oppfatter dataene som gode. For bruk til kontroll er det også en negativ korrelasjon, men denne er ikke like klar da p-verdien er høyere.

Bruk av KOSTRA som informasjon virker ikke å være påvirket av hva kommunene svarer om kvaliteten på dataene. De høye p-verdiene til korrelasjonskoeffisientene tilsier at vi ikke kan

si at det er noen samvariasjon mellom hva kommunene svarer om datakvaliteten, og hva kommunene svarer om bruken av KOSTRA som informasjon.

8.2.3 Diskusjon

Resultatene fra hypotesetesten viser at kommuner som opplever datakvaliteten som mindre god bruker KOSTRA mindre til beslutning, læring og i en viss grad kontroll, enn kommuner som opplever datakvaliteten som bedre. Denne samvariasjonen finner vi ikke mellom bruk av KOSTRA til informasjon og opplevd datakvalitet. Samlet bekrefter funnene våre delvis hypotese 6 om at kommuner som opplever datakvaliteten som god bruker KOSTRA mer enn kommuner som opplever datakvaliteten som mindre god.

Det at datakvaliteten har betydning for bruken av et resultatstyringssystem kan studeres ved hjelp av prinsipal-agent-teorien, som vi presenterte i 2.1. Ut fra denne teorien kan utfordringene med datakvalitet henge sammen med skjult informasjon og motstridende interesser. Deler av KOSTRA-tallene rapporteres fra underenhetene og opp til kommuneadministrasjonen. Hvis underenhetene kan ha egeninteresse i å komme bedre ut i KOSTRA, kan avdelingene tjene på å skjule informasjon gjennom å pynte på tallene, slik at datakvaliteten blir dårligere. Opstad & Rolvsen (2005) trekker frem problemet med at aktører kan endre KOSTRA-tallene som en utfordring for systemet.

Da svarene viste at datakvaliteten i begrenset grad var en utfordring, kan det henge sammen med at KOSTRA i svært liten grad brukes til belønning som vist i 7.1.2. Dette kan redusere egeninteressen i å rapportere feilinformasjon. I 2.5.2 beskrev vi hvordan faren for slike skadevirkninger reduseres når systemet ikke brukes til belønning.

Hypotesetesten viste at det var en klar samvariasjon mellom kommunenes opplevelse av datakvalitet, og bruken av KOSTRA til læring og som beslutningsgrunnlag. Mellom opplevd datakvalitet og bruk av KOSTRA til kontroll var det også en samvariasjon, men denne var ikke like klar da korrelasjonskoeffisienten ikke var signifikant forskjellig fra 0 på et 10 % signifikansnivå. Forskjellen i samvariasjon for disse tre bruksområdene var overaskende for oss, og vi har verken funnet teori eller tidligere studier som kan være med på å belyse hvorfor kontroll ikke samvarierer sterkere med opplevd datakvalitet.

Ut fra testen kan vi ikke si at det var noen samvariasjon mellom opplevd datakvalitet og bruk av KOSTRA til informasjon. Den manglende samvariasjonen indikerer at datakvalitet er

mindre viktig for kommunene når de bruker KOSTRA som informasjon, enn når systemet brukes som grunnlag for læring og beslutninger.

I 2.4.2 og 2.3.3 argumenterte vi for at informasjon vil være et sentralt bruksområde for resultatstyringssystemer i offentlig sektor fordi det skaper legitimitet. Ut fra et instrumentelt perspektiv ville vi forventet at systemet ble brukt mer for å skape legitimitet, hvis kommunene opplevde datakvaliteten som god. Hvis kommunen ikke har tro på dataene som blir presentert, finner vi det overraskende at kommunene bruker de til informasjon.

Ser vi resultatet i lys av det institusjonelle perspektivet vi gjennomgikk i 2.7, spiller det mindre rolle hvor god datakvaliteten og dermed informasjonen er. Med utgangspunkt i institusjonell teori kan man spekulere i at kommunene legger mindre vekt på datakvalitet. Dette fordi bruken av KOSTRA til informasjon ut fra dette perspektivet, kan handle mer om å fremstå som moderne og effektiv gjennom å vise at systemet brukes, enn om selve informasjonen i seg selv.

8.3 Bruk i forhold til sammenligning

I hypotese 7 forventer vi at det er en positiv samvariasjon mellom graden av sammenligning og bruken av KOSTRA.

8.3.1 Hypotesetesting

Vi studerer samvariasjonen ved å beregne Spearmans rangkorrelasjoner for bruken av KOSTRA til kontroll, beslutning, læring og informasjon i forhold til hva kommunene har svart om bruk av KOSTRA til sammenligning. Positiv korrelasjon betyr at kommuner som i stor grad sammenligner seg, også bruker verktøyet i stor grad. Tabell 8-4 viser Spearmans rangkorrelasjon og p-verdien for en hypotesetest med nullhypotese om ingen samvariasjon.

Spearman's rangkorrelasjon for bruk og sammenligningsmetode			
	Med seg selv over tid	Med andre	Med egen kommunegruppe
Kontroll	0,49***	0,35***	0,33***
P-verdi	0,00	0,00	0,00
Beslutning	0,57***	0,47***	0,41***
P-verdi	0,00	0,00	0,00
Læring	0,45***	0,40***	0,46***
P-verdi	0,00	0,00	0,00
Informasjon	0,34***	0,27***	0,48***
P-verdi	0,00	0,00	0,00
N	128	125	130

Tabell 8-4 Spearman's rangkorrelasjon for bruk og sammenligningsmetode

Note: Stjernene angir om estimatene er signifikante på ulike nivåer under en nullhypotese om at variablene ikke vil samvarierte og korrelasjonskoeffisienten er lik 0. Signifikansnivåer i tabellen: tre stjerner betyr at estimatet er signifikant på 1 % nivå.

Tabell 8-4 viser en klar positiv samvariasjon mellom sammenligning og bruk. Samvariasjonen er klar for alle bruksområder og alle sammenligningsmåter.

8.3.2 Diskusjon

Resultatet viser positiv samvariasjon mellom sammenligning og bruk, noe som støtter vår syvende hypotese om at kommuner som rapporterer at de i større grad bruker KOSTRA til sammenligning også bruker verktøyet mer.

Resultatet vi får er i tråd med det Siverbo & Johanson (2006) rapporterte, når de viste at det var en klar samvariasjon mellom svenske kommunenes bruk av resultatstyring og hvordan kommunene sammenlignet seg.

8.4 Oppsummering

Problemstilling B tar opp hvordan vi kan forstå variasjonen i bruk mellom norske kommuner. Ved hjelp av undersøkelsen vår og påfølgende hypotesetester har vi vist at bruken av KOSTRA samvarierer med størrelse og hvordan kommunene bruker KOSTRA til sammenligning. Opplevd datakvalitet samvarierer med bruken av KOSTRA til beslutning, læring og i en viss grad til kontroll. Både størrelse, hvordan kommunene opplever

datakvaliteten og hvordan kommunene bruker KOSTRA til sammenligning kan dermed hjelpe oss i å forstå variasjonen i bruk av KOSTRA.

Ved hjelp av analysen fikk vi bare delvis bekreftet hypotese 6, da det viste seg at bruken av KOSTRA til informasjon ikke samvarierte med opplevd datakvalitet. I diskusjonen har vi antydnet at institusjonell teori kan hjelpe oss til å forstå dette, men vi har ikke gått videre inn i funnet. Som vi trekker frem i 10.2, mener vi at funnet er så interessant at det kan være et utgangspunkt for videre studier.

Kapittel 9 Problemstilling C:

Hvordan har bruken utviklet seg siden KOSTRA ble obligatorisk?

Analysen i kapittel syv viste at KOSTRA brukes mye til intern styring. Hvordan bruken har utviklet seg siden systemet ble obligatorisk for ti år siden, som vi spør om i problemstilling C, undersøker vi i dette kapittelet. I hypotese 5 forventer vi at bruken av KOSTRA har økt i denne perioden.

Hypotesetestingen vil vi gjennomføre ved å sammenligne resultatene fra undersøkelsen vår med Statskonsults (2001) og Cap Gemini Ernst & Youngs (2002) undersøkelser, som ble gjennomført da KOSTRA ble obligatorisk. Felles for disse studiene og vår er at alle tre har undersøkt hvordan KOSTRA brukes til beslutning, informasjon og sammenligning, samt hvordan kommunene opplever datakvaliteten i systemet. I 9.1 vil vi gjennomføre sammenligningen av undersøkelsene for de nevnte områdene. Resultatet fra sammenligningen diskuterer vi i 9.2. Avslutningsvis oppsummerer vi sammenligningen i 9.3.

De metodiske utfordringene knyttet til sammenligningen med de tidligere studiene har vi diskutert mer inngående i 6.2.4, hvor vi trakk frem utfordringer i forhold til ulik skala og forskjellige utvalg.

9.1 Sammenligning av vår undersøkelse med tidligere studier

I hypotese 5 forventer vi at bruken av KOSTRA har økt siden systemet ble obligatorisk for ti år siden. I 9.1.1 og 9.1.2 ser vi på utviklingen i bruken av KOSTRA som grunnlag for beslutninger og informasjon. Utviklingen i bruk av KOSTRA til sammenligning og utviklingen i opplevelsen av datakvaliteten går vi gjennom i 9.1.3 og 9.1.4. Til slutt oppsummerer vi resultatene i 9.1.5.

9.1.1 Beslutning

	Statskonsult (2001)	Cap Gemini Ernst & Young (2002)	Vår undersøkelse
Budsjettarbeid	73 %	73 %	
Planarbeid	57 %	47 %	90 %
Saksbehandling/ saksframlegg	43 %	53 %	

Tabell 9-1 Bruk av KOSTRA til beslutning. Sammenligning med tidligere studier

Note: Vårt spørsmål var: Bruker administrasjonen KOSTRA-data til saksbehandling, budsjett- eller planarbeid? Statskonsults (2001, s. 10) spørsmål var: I hvilke sammenhenger brukes KOSTRA-data? Med alternativene: kommunens budsjettarbeid, planarbeid for hele kommunen og saksbehandling i administrasjonen / sektorene. Cap Gemini Ernst & Youngs (2003, s. 53) spørsmål var: I hvilke sammenheng brukes KOSTRA-data? Med alternativene: budsjettarbeid, planarbeid og saksframlegg.

Svaralternativene til Statskonsult (2001) og Cap Gemini Ernst & Young (2002) var ja og nei, mens for vår undersøkelse har vi slått sammen de som svarer stor grad og middels grad til en ja-kategori.

Tabell 9-1 viser store forskjeller i rapportert bruk av KOSTRA som beslutningsgrunnlag i vår undersøkelse, i forhold til de studiene som ble gjennomført like etter at KOSTRA ble obligatorisk. I undersøkelsen vår svarte 90 % av kommunene at de enten i stor eller i middels grad brukte KOSTRA som beslutningsgrunnlag. I de andre studiene svarte 73 % at KOSTRA ble brukt til budsjettarbeid, mens omtrent halvparten av kommunene svarte at KOSTRA ble brukt til planarbeid eller saksbehandling/saksframlegg.

De andre studiene har stilt et spørsmål for hvert forhold, mens vi har samlet forholdene i ett spørsmål. Selv om spørsmålene ikke er helt identiske, er forskjellen i svarene så betydelig, at vi kan hevde at kommunene i større grad enn tidligere bruker KOSTRA som beslutningsgrunnlag.

9.1.2 Informasjon

	Statskonsult (2001)	Cap Gemini Ernst & Young (2002)	Vår undersøkelse
Informasjon til innbyggere/brukere/borgere/media	40 %	40 %	78 %

Tabell 9-2 Bruk av KOSTRA til informasjon. Sammenligning med tidligere studier

Note: Vårt spørsmål var: Bruker administrasjonen KOSTRA-data som informasjon til innbyggere/borgere/brukere eller media? Statskonsults (2001, s. 10) spørsmål var: I hvilke sammenhenger brukes KOSTRA-data? Med alternativet Som informasjon til innbyggere / borgere / brukere eller media. Det samme spørsmålet brukte Cap Gemini Ernst & Young (2003, s. 53).

Svaralternativene til Statskonsult (2001) og Cap Gemini Ernst & Young (2002) er ja og nei, mens for vår undersøkelse har vi slått sammen de som svarer stor grad og middels grad til en ja-kategori.

For informasjon viser tabell 9-2 at bruken av KOSTRA til dette formålet nesten har fordoblet seg i perioden. Begge de tidligere studiene fant at 40 % av kommunene benyttet KOSTRA til dette formålet, mens i vår undersøkelse oppga 78 % at KOSTRA ble brukt som informasjon til innbyggere, borgere, brukere eller media i middels eller stor grad.

9.1.3 Sammenligning

	Statskonsult (2001)	Cap Gemini Ernst & Young (2002)	Vår undersøkelse
Med seg selv over tid	64 %	61 %	92 %
Med andre kommuner	50 %	48 %	86 %

Tabell 9-3 Bruk av KOSTRA til sammenligninger. Sammenligning med tidligere studier

Note: Vårt spørsmål var: Brukes KOSTRA-data som grunnlag for særskilte analyser og vurderinger av utviklingen a) av egen kommune over tid b) i forhold til andre kommuner generelt. Vårt spørsmål er identisk med det Statskonsult (2001, s.13) og Cap Gemini Ernst & Young (2002, s. 71) brukte.

Svaralternativene til Statskonsult (2001) og Cap Gemini Ernst & Young (2002) er ja og nei, mens for vår undersøkelse har vi slått sammen de som svarer stor grad og middels grad til en ja-kategori.

For sammenligning viser også svarene betydelige forskjeller. I vår undersøkelse oppgir over 90 % av kommunene at de bruker KOSTRA til å sammenligne seg med seg selv over tid. I de tidligere studiene var det noe over 60 % som brukte KOSTRA til dette formålet. Statskonsult (2001) og Cap Gemini Ernst & Young (2002) oppgir at omtrent halvparten av kommunene sammenlignet seg, ved hjelp av KOSTRA, med andre kommuner generelt. I vår studie svarte 86 % at de brukte KOSTRA til sammenligning med andre kommuner.

Den klare tendensen er at KOSTRA brukes mer til sammenligning nå, både med seg selv over tid og med andre kommuner generelt, enn da systemet ble obligatorisk i 2001.

9.1.4 Datakvalitet

De to studiene vi sammenligner svarene våre med avdekket at det var betydelige utfordringer med kvaliteten i KOSTRA-dataene på starten av 2000-tallet. Statskonsult (2001) trekker frem at hovedårsaken til at kommunene ikke bruker KOSTRA er lav datakvalitet. I rapporten fra Cap Gemini Ernst & Young (2002) trekkes òg datakvaliteten frem som en viktig ulempe. Ingen av studiene rapporterer noen kvantitative resultater, slik at det er vanskelig å gjøre en presis sammenligning. I vår undersøkelse oppgir en liten andel av kommunene at datakvalitet i stor grad er et hinder for bruk av KOSTRA. Når det gjelder lite pålitelige data og lite sammenlignbare data var andelen 15 %, og i forhold til lite relevante data var andelen 3,6 %. Svarene indikerer at datakvaliteten ikke er en like betydelig ulempe som det den var på starten av 2000-tallet.

9.1.5 Samlet vurdering

Sammenligningen av vår undersøkelse med Statskonsult (2001) og Cap Gemini Ernst & Young (2002) viser at bruken av KOSTRA som beslutningsgrunnlag, til informasjon og til sammenligning har økt betydelig, siden systemet ble obligatorisk.

Som vi trekker frem i 6.2.4 i metodedelen er det noen metodiske utfordringer knyttet til utvalg og skala. I tillegg er sammenligningen kun gjort for noen av bruksområdene vi ser på i vår undersøkelse. Til tross for metodiske utfordringer og begrenset sammenligningsgrunnlag, mener vi at økningen vi har funnet er så betydelig at vi kan bekrefte vår femte hypotese, hvor vi forventet at bruken av KOSTRA til intern styring har økt.

9.2 Diskusjon

For å belyse utviklingen i bruken av KOSTRA vil vi fokusere på utvikling av KOSTRA som system i 9.2.1, se på utviklingstrekkene i New Public Management i 9.2.2 og diskutere utviklingen i lys av institusjonell teori i 9.2.3.

9.2.1 Økt bruk i lys av utviklingen til KOSTRA som system

I 4.1.1 trakk vi frem at rapportering gjennom KOSTRA ble gjort obligatorisk for alle kommuner i 2001. Da vår undersøkelse ble gjennomført hadde kommunene rapportert KOSTRA-tall i ti år, og det er derfor grunn til å tro at kommunene har mer erfaring med systemet i dag enn for ti år siden. Som Johnsen (2007) viser i en studie vi har presentert i 4.2.2, er det en sammenheng mellom bruken av resultatstyring og hvor mye erfaring kommunene har med slike systemer.

I løpet av denne ti-årsperioden har det også vært arbeidet med å utvikle KOSTRA som system, slik at det blir mer brukervennlig. Eksempler på dette er inkludering av kvalitetsindikatorer, som vi beskrev i 4.1.2, og opprettelse av effektiviseringsnettverk, som vi skrev om i 4.1.3. Sammenligningen tyder også på at kommunene i mindre grad ser på datakvalitet som et hinder for bruk av KOSTRA, da de oppgir i vår undersøkelse at dette ikke er et stort problem, i motsetning til hva som var tilfellet da systemet ble gjort obligatorisk. I 8.2 viste vi at det var en positiv samvariasjon mellom opplevd datakvalitet og bruk av KOSTRA.

Kombinasjonen av at kommunene har fått økt kunnskap om KOSTRA, systemet er videreutviklet og at kommunene opplever datakvaliteten som forbedret, kan ha bidratt til å gjøre KOSTRA mer populært som et internt styringsverktøy.

Statskonsult (2001) ga i sin studie tre anbefalinger til hvordan KOSTRA burde utvikles videre. Disse var å forbedre datakvaliteten, bedre opplæringen i systemet og forbedre informasjon om utviklingen av KOSTRA (Statskonsult, 2001). Ut fra vår oppgave ser det ut til at datakvaliteten har blitt bedre, og oppstarten av effektiviseringsnettverk kan ha vært med på å bedre kommunenes kunnskap om systemet. Dermed er det blitt gjort forbedringer i tråd med anbefalingene til Statskonsult (2001).

9.2.2 Økt bruk av KOSTRA i lys av New Public Management

To utviklingstrekk i NPM er flere målbare standarder og mer bruk av forhåndsdefinerte resultatmål (Hood, 1995). Innføring av KOSTRA gir kommunene mulighet til å ta i bruk en rekke målbare standarder. KOSTRA gir også kommunene mulighet til å følge opp forhåndsdefinerte målsetninger med indikatorer. Dette trekket er sentralt både internasjonalt (Hood, 1995) og i norske kommuner (Christensen & Lægreid, 2001) (Johnstad, Klausen, &

Mønnesland, 2003). Når vår analyse viser at kommunenes bruk av KOSTRA til intern styring har økt er det i tråd med disse utviklingstrekkene.

Johnstad et. al. (2003) peker på at utviklingen i norske kommuners organisering de siste tjue årene har gått i retning av flatere organisasjoner. Opedal et al. (2002) finner i sin studie av organiseringene i mellomstore kommuner, to-nivå organisasjoner med opp til 64 resultatenheter under rådmannen. Hovik & Stigen (2008) viser at det har vært en slik utvikling, men at denne utviklingen har avtatt etter 2004. Ved desentralisering av kommunenes organisasjon vil administrasjonens informasjonsbehov øke, da det vil være mindre mulighet for direkte kontroll (Kaplan & Atkinson, 1998). Økt bruk av KOSTRA kan henge sammen med et slikt økt informasjonsbehov.

9.2.3 Økt bruk av KOSTRA utfra et institusjonelt perspektiv

Utviklingen mot mer bruk av KOSTRA kan også ses ut fra et institusjonelt perspektiv, hvor man kan spekulere i at den økte bruken henger sammen med andre forhold. Som vi skriver i 2.7.2, trekker DiMaggio & Powell (1983) frem at bruken av et styringsverktøy kan henge sammen med at organisasjonen tilpasser seg press utenifra, eller at den etterligner andre organisasjoners bruk av styringsverktøy.

Begrepet "Coercive isomorphism" forklarer økt likhet i bruk av styringsverktøy med at organisasjonen tilpasser seg press utenfra, i forhold til hvordan den skal styres (DiMaggio & Powell, 1983). I tillegg til å være et obligatorisk system hvor alle kommunene må rapportere data til staten, er KOSTRA utformet med utgangspunkt i at det også skal være nyttig for kommunene i den interne styringen. Det kan gjøre at staten forventer at kommunene bruker systemet også til intern styring.

Med uttrykket "Mimetic isomorphism" forklares endringen mot likere organisasjoner av usikkerhet, som gjør at organisasjoner etterligner hverandre (Ibid). I 3.1 pekte vi på at offentlig styring har beveget seg mer og mer vekk fra prosessfokus i TPM, hvor det var klarere føringer på hvordan aktivitetene skulle utføres, til et mer fleksibelt styringssystem med fokus på resultat. Dette kan ha medført en større grad av usikkerhet med hensyn på hva slags styringsverktøy som skal benyttes i offentlig sektor. For kommunen kan en løsning på usikkerheten være at den ser på hvilke verktøy de andre kommunene benytter. Hvis en kommune opplever at mange andre kommuner bruker KOSTRA til intern styring, kan det øke sjansene for at den selv tar systemet i bruk.

9.3 Oppsummering

I problemstillingen C tok vi opp hvordan bruken av KOSTRA har utviklet seg siden systemet ble obligatorisk. Sammenligningen av vår undersøkelse med to studier fra begynnelsen på 2000-tallet viser at bruken av KOSTRA har økt.

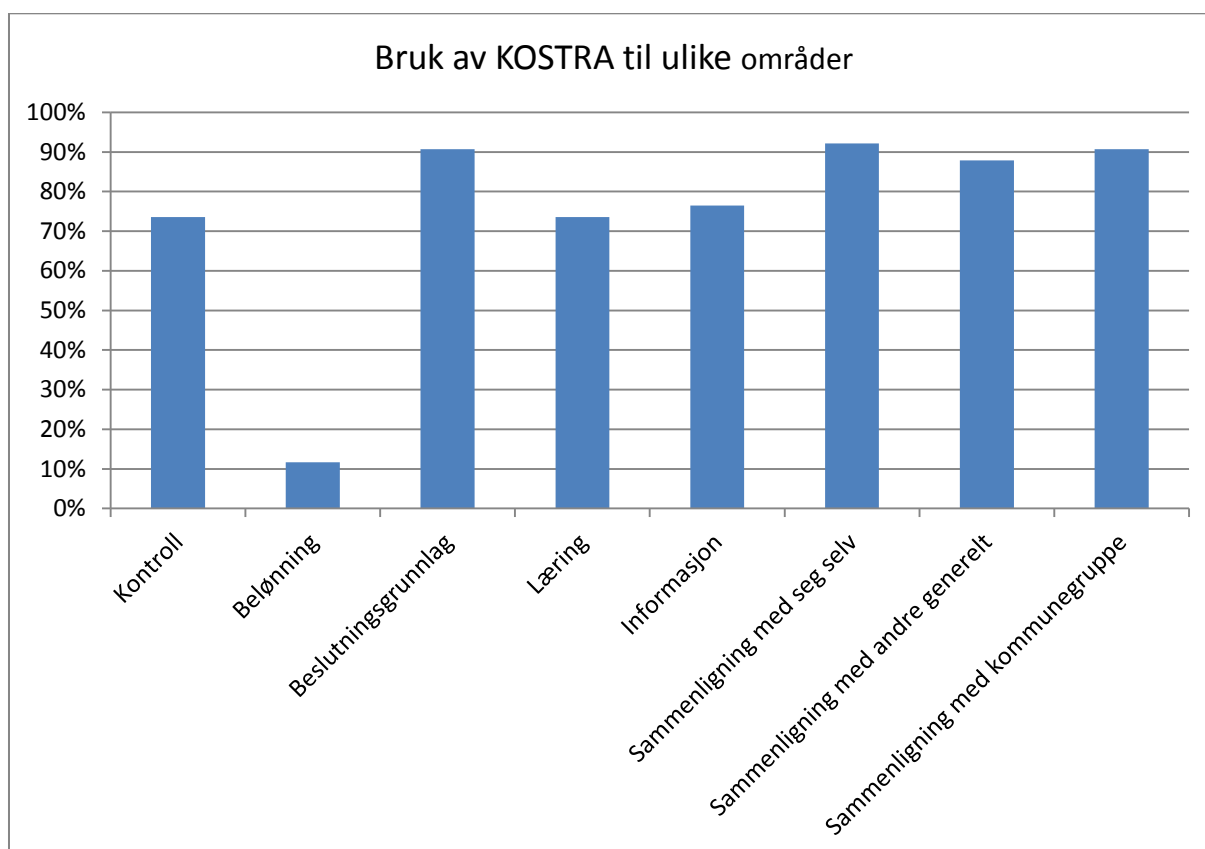
Kapittel 10 Avslutning

I oppgavens siste kapittel vil vi i 10.1 løfte frem de funnene fra undersøkelsen vår som vi mener er de viktigste. Basert på analysen vil vi i 10.2 peke på spennende problemstillinger for videre studier av KOSTRA. Til slutt, i 10.3, vil vi kort konkludere på oppgavens tre problemstillinger.

10.1 Våre mest sentrale funn

Når vi ser på svarene fra kommunene i undersøkelsen vår er det fire funn vi vil trekke frem som de mest sentrale. Disse funnene er: en stor majoritet av norske kommuner bruker KOSTRA til intern styring, datakvaliteten i KOSTRA oppleves ikke som et stort problem, store kommuner bruker KOSTRA mer enn små kommuner og at bruken av KOSTRA til intern styring har økt siden systemet ble obligatorisk.

En stor majoritet av norske kommuner bruker KOSTRA til intern styring



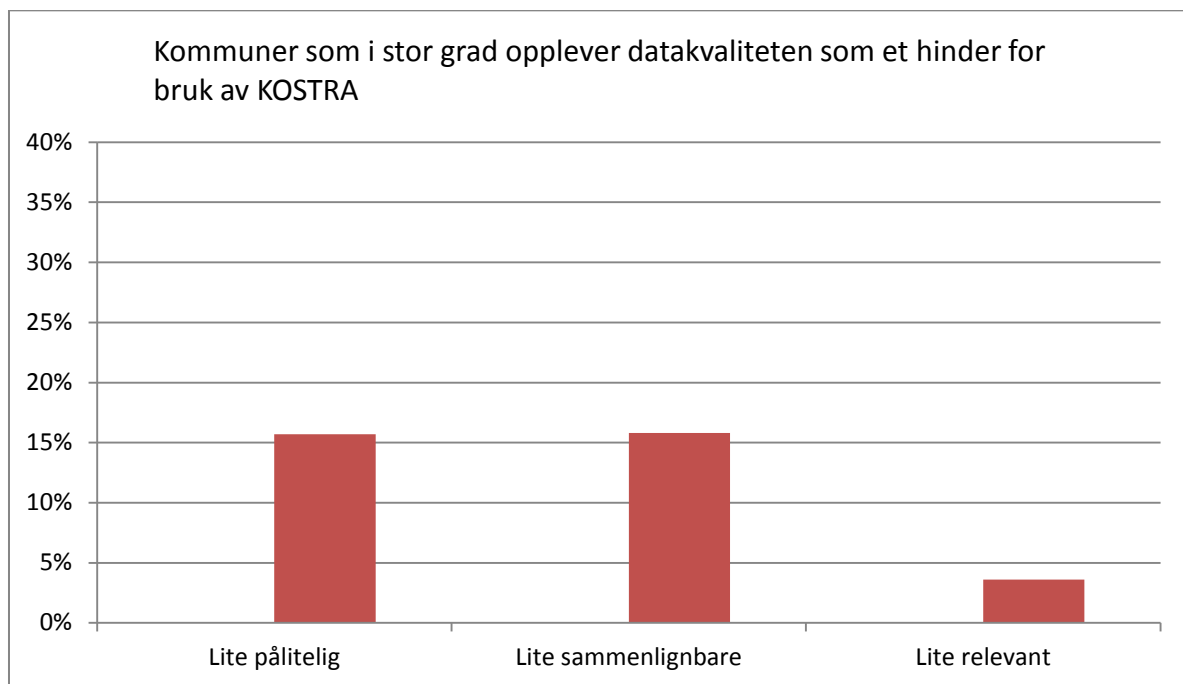
Figur 10-1 Bruk av KOSTRA til ulike områder

Note: Figuren viser andelen kommuner som har svart at de bruker KOSTRA i stor eller i middels grad til de ulike områdene

Hovedfunnet i undersøkelsen er at KOSTRA brukes til intern styring, for de bruksområdene som vi har undersøkt i hypotese 1 og hypotese 2, av en stor majoritet av norske kommuner. Figur 10-1 viser hvor stor del av kommunene som har oppgitt at de bruker KOSTRA i enten middels eller stor grad for de respektive bruksområdene. Som vi ser er det flere enn 70 % av kommunene som bruker KOSTRA til kontroll, beslutningsgrunnlag, læring, informasjon, sammenligning med seg selv, sammenligning med andre generelt og sammenligning med egen kommunegruppe. Det eneste bruksområde som vi har undersøkt der kommunen i liten grad bruker KOSTRA er belønning.

Når undersøkelsen får frem at KOSTRA brukes til de ulike bruksområdene i store deler av de norske kommunene, viser det at KOSTRA fungerer i forhold til formålet om å være et verktøy for intern styring.

Datakvaliteten i KOSTRA oppleves ikke som et stort problem



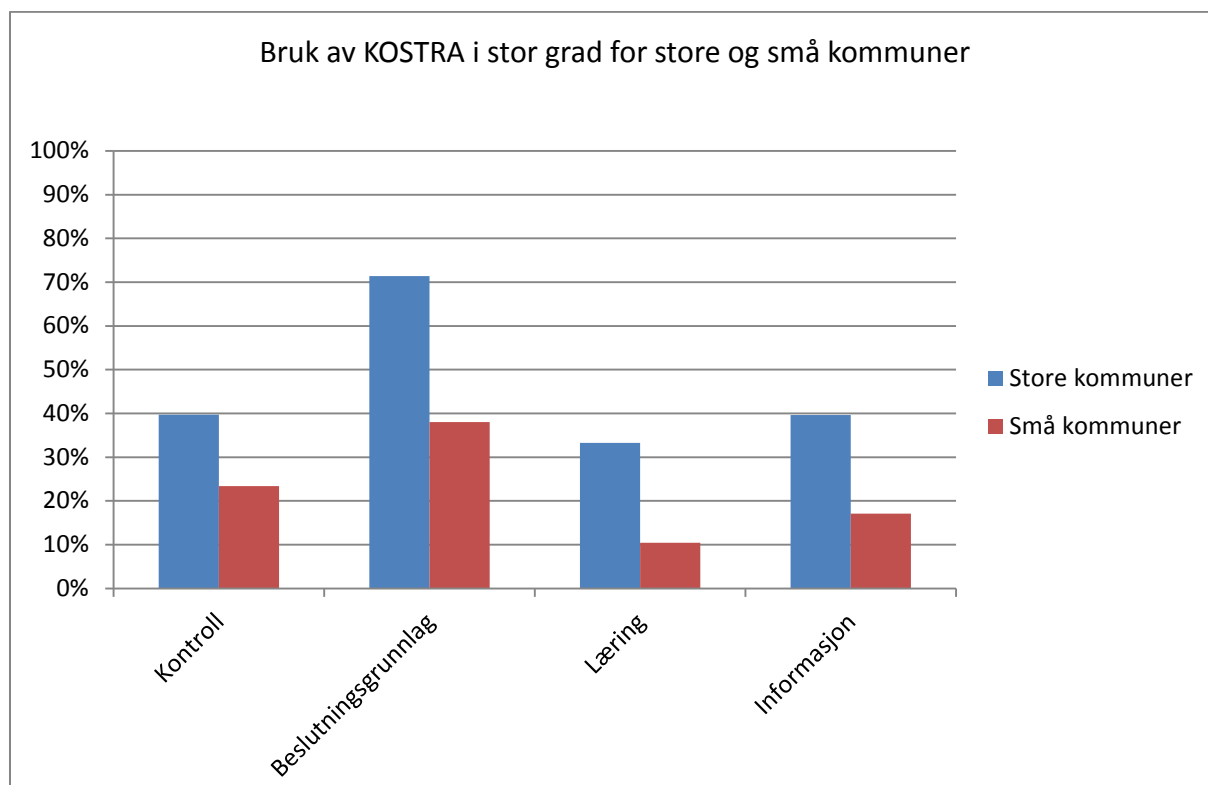
Figur 10-2 Datakvalitet og KOSTRA-bruk

Note: Figuren viser andelen kommuner som har svart at de i stor grad opplever datakvaliteten som et hinder for bruk av KOSTRA.

I tidligere studier av KOSTRA har det vært trukket frem at datakvaliteten var et betydelig problem for bruk av KOSTRA (Statskonsult, 2001) (Cap Gemini Ernst & Young, 2002). Undersøkelsen vår viser at det er få kommuner som i stor grad opplever datakvalitet som et

hinder for bruk av systemet. I svarene våre viser det seg at under 5 % av kommunene opplever lite relevante data i stor grad som et hinder for bruk, mens en andel rett i overkant av 15 % opplever at lite pålitelige data og lite sammenlignbare data i stor grad er et hinder for å bruke KOSTRA.

Store kommuner bruker KOSTRA mer enn små kommuner



Figur 10-3 *Bruk av KOSTRA i store og små kommuner*

Note: Andelen store og små kommuner som har svart at de i stor grad bruker KOSTRA til de ulike bruksområdene. Vi har gruppert kommunene slik at store kommuner er kommuner med over 5000 innbyggere.

I hypotese 4 forventet vi at store kommuner brukte KOSTRA mer til intern styring enn små kommuner. Analysen i 8.1 bekrefter dette. Figur 10-3 viser andelen store og små kommuner som har svart at de i stor grad bruker KOSTRA til de ulike bruksområdene. Selv om det er forskjeller mellom bruksområdene, viser svarene at det er omtrent dobbelt så stor andel store kommuner som svarer at de i stor grad bruker KOSTRA til de ulike bruksområdene, enn det er små kommuner.

Bruken av KOSTRA til intern styring har økt siden systemet ble obligatorisk

Sammenligningen vår i forbindelse med problemstilling C og hypotese 5 viser at bruken av KOSTRA til intern styring har økt, siden systemet ble obligatorisk for ti år siden. For de tre

områdene vi har data: beslutningsgrunnlag, informasjon og sammenligning har det vært en betydelig økning. Som vi har påpekt i metodekapittelet er ikke sammenligningen vår, med Statskonsult (2001) og Cap Gemini Ernst & Young (2002), helt uten metodiske utfordringer. Likevel er forskjellen mellom våre data og resultatene fra disse studiene så betydelig, at vi ønsker å fremheve den økte bruken som et av de viktigste funnene i studien vår.

10.2 Forslag til videre studier av KOSTRA

I dette kapittelet skisserer vi flere problemstillinger, i lys av undersøkelsen, som vi mener det vil være spennende å gå videre med.

Hvilken betydning har KOSTRA i forhold til andre økonomistyringsverktøy?

I undersøkelsen vår viste det seg at KOSTRA er et verktøy som brukes i kommunenes økonomistyring. Likevel vet vi ikke hvor sentral KOSTRA er i forhold til andre økonomistyringsverktøy, da dataene våre ikke gir noe svar på dette. Derfor hadde det vært interessant å studere KOSTRA sin betydning i kommunenes økonomistyring, i forhold til andre verktøy som blir benyttet.

Brukes resultatinformasjonen kun som en liten del i styringen, eller har informasjonen fra KOSTRA avgjørende betydning? Desto viktigere KOSTRA er for kommunene, desto viktigere mener vi det vil være å få mer kunnskap om bruken av systemet som et internt styringsverktøy.

Hvorfor brukes ikke KOSTRA til belønning?

I oppgaven vår måtte vi forkaste hypotese 1b der vi forventet at KOSTRA ble brukt til belønning. Dette formålet var det klart minst populære av områdene vi undersøkte. I diskusjonen av funnet i 7.1.2 har vi sett på ulike moment som kan henge sammen med funnet, som utfordringer med resultatstyring i offentlig sektor og skadevirkninger som kan følge av å knytte belønning til resultater. Det hadde vært interessant å finne ut mer om hvorfor KOSTRA ikke brukes til belønning, blant annet ved å gå dypere inn i de momentene som vi har nevnt i vår oppgave.

Kan bruk av KOSTRA til sammenligning medføre standardisering?

En kritikk som er rettet mot bruken av resultatsammenligninger i offentlig sektor, er at det kan medføre en standardisering av tjenestene (Johnsen, 2005a). Aars et. al. (2008) viser gjennom en studie av utviklingen i KOSTRA-tall, at variasjonen i en rekke nøkkeltall ble redusert de første årene etter at KOSTRA ble obligatorisk fra 2002 til 2005.

I forbindelse med hypotese 2 viser våre data at kommuner i stor grad sammenligner seg med andre. Derfor hadde det vært interessant å studere videre om den utstrakte bruken av KOSTRA til sammenligning har medført en ytterligere standardisering av de kommunale tjenestene etter 2005.

Hvordan brukes KOSTRA til å vurdere om kommunen oppnår politiske mål?

I hypotese 3 forventet vi at kommunene ikke brukte KOSTRA til å vurdere politisk måloppnåelse. Basert på svarene fra spørreundersøkelsen ble det nødvendig å forkaste denne hypotesen, da det viste seg at over halvparten av kommunene brukte KOSTRA til å vurdere oppnåelse av politiske mål. Ut fra vårt teoretiske grunnlag, som fokuserte på utfordringene med tett koblete resultatstyringssystem i offentlig sektor, kom det som en liten overraskelse for oss. Derfor hadde det vært interessant å gå mer inngående inn i teori og litteratur knyttet til tett koblet resultatstyring i politiske organisasjoner, for å få et bedre grunnlag for å forstå hvorfor KOSTRA, i en viss grad blir brukt som et tett koblet system.

Hva skyldes den manglende samvariasjonen mellom opplevd datakvalitet og bruk av KOSTRA til informasjon?

Svarene på undersøkelsen i forbindelse med hypotese 6, viste at det ikke var en samvariasjon mellom opplevd datakvalitet og bruken av KOSTRA til informasjon. For de andre bruksområdene var det en positiv samvariasjon, slik at kommuner som opplevde datakvaliteten som god, brukte KOSTRA mer på disse områdene.

Våre data sier ikke noe om hvorfor opplevd datakvalitet ikke samvarierer med bruken av KOSTRA som informasjon, men i 8.2.3 diskuterte vi kort noen tanker om hva det kan skyldes ut fra institusjonell teori om organisasjonsmøte. Vår oppfatning er at dette funnet er så interessant, at vi mener det kunne vært nyttig med en nærmere studie av sammenhengen mellom datakvalitet og bruken av KOSTRA til informasjon.

Hvordan vil KOSTRA-bruken utvikle seg i fremtiden?

I problemstilling C spurte vi om hvordan bruken av KOSTRA hadde utviklet seg siden systemet ble obligatorisk. Resultatet fra sammenligningen av vår studie med Statskonsult (2001) og Cap Gemini Ernst & Young (2002) viste at KOSTRA blir brukt mer nå, enn hva som var tilfellet da systemet ble obligatorisk i 2001. I 9.2 diskuterte vi denne utviklingen i lys av utviklingen av KOSTRA som system, New Public Management og institusjonell teori.

Vil trenden med at KOSTRA brukes mer fortsette, eller vil økningen i bruken av KOSTRA som et styringsverktøy flate ut? KOSTRA er i en kontinuerlig utvikling, slik at det hele tiden kan komme nye endringer i systemet som kan påvirke hvordan kommunene bruker KOSTRA til intern styring.

10.3 Konklusjon

I denne oppgaven har vi sett på kommunenes bruk av KOSTRA til intern styring. Vi har arbeidet med tre problemstillinger A) Hvordan brukes KOSTRA til intern styring? B) Hvordan kan vi forstå variasjonen i bruk mellom norske kommuner? C) Hvordan har bruken utviklet seg siden KOSTRA ble obligatorisk?

Ved gjennomgang av teori og tidligere studier utledet vi syv hypoteser som dannet grunnlaget for en spørreundersøkelse om KOSTRA-bruken i norske kommuner. Svarene fra denne undersøkelsen og påfølgende analyse utgjør grunnlaget vårt for å svare på problemstillingene.

Undersøkelsen viste at kommuneadministrasjonene bruker KOSTRA til kontroll av underliggende enheter, som beslutningsgrunnlag, til læring og som informasjon til innbyggere og media. Kommunene bruker også KOSTRA til å sammenligne seg, både med seg selv over tid, med andre kommuner generelt og med kommuner i egen kommunegruppe. I vurdering av oppnåelse av politiske mål brukes KOSTRA i en viss grad.

I oppgaven forventet vi òg at KOSTRA ble brukt som grunnlag for belønning, men undersøkelsen viste at dette ikke var tilfelle.

Gjennom analyse av svarene i undersøkelsen har vi vist at bruken av KOSTRA samvarierer med størrelse og grad av sammenligning. For bruksområdene beslutning, læring og i en viss grad kontroll samvarierer opplevd datakvalitet med bruken av KOSTRA.

På begynnelsen av 2000-tallet ble det gjennomført to studier av bruken av KOSTRA. Når vi sammenlignet våre svar med disse studiene fant vi at bruken av KOSTRA hadde økt siden systemet ble obligatorisk for ti år siden.

Kilder

- Aars, J., Opdal, G. I., & Fimreite, A. (2008). KOSTRA - et hinder eller verktøy i lokaldemokratiet. I T. Tranvik, *Digital teknologi og organisasjonsendring* (ss. 118-153). Bergen: Fagbokforlaget.
- Anthony, R. N., & Young, D. W. (2003). *Management control in Non-profit Organizations*. Irwin: Homewood.
- Askim, J. (2007). Local government by numbers - Who makes use of performance information, when and for what purposes. Oslo: Universitet i Oslo, institutt for samfunnsvitenskap.
- Askim, J., Båtsvik, T., & Skattum, C. (2007). Fører benchmarking til forbedringer i kommunene? Erfaringer fra effektiviseringsnettverkene 2002-2005. I J. Askim, *Local Governments by numbers - Who makes use of performance information. When and for what purposes* (ss. 64-91). Oslo: Univeristetet i Oslo, institutt for samfunnsvitenskap.
- Aure kommune. (2011, april 01). *Organisasjon: Aure kommune*. Hentet april 11, 2011 fra Aure kommune: <http://www.aure.kommune.no/artikkel.aspx?Mid1=17&AId=69&back=1>
- Ax, C., & Bjørnenak, T. (2007). Management Accounting Innovations: Origins and Diffusion. I H. T. Nothcott, & R. W. Scapens, *Issues in management accounting* (ss. 357-376). Harlow: Prentice Hall.
- Banker, R. D., Lee, S.-Y., & Potter, G. (1995). A field study of the impact of a performance-based incentive plan. *Journal of Accounting and economics*, 195-226.
- Behn, R. D. (2003). Why Measure Performance? *Public Administration Review*, 586-606.
- Bjørnenak, T. (2010, Oktober). Ulike systemer for ulike formål? *Magma*.
- Bowerman, M., Graham, F., Ball, A., & Fry, J. (2002). The evolution of benchmarking in UK local authorities. *Benchmarking: An international journal*, 429-449.
- Busch, T. (1994, 5). Økonomisk styring ut fra et kontraktsteoretisk perspektiv. *Økonomistyring og Informatikk*, ss. 271-292.
- Busch, T. (2005). Økonomistyring i et organisasjonsteoretisk perspektiv. I E. Døving, & Å. Johnsen, *Organisasjonsteori på Norsk* (ss. 141-158). Bergen/Oslo: Fagbokforlaget.
- Cap Gemini Ernst & Young. (2002). *Evaluering av KOSTRA*. Oslo: Kommunal og regionaldepartementet.
- Chenhall, R. H. (2003). Management control systems design within its organizational context: findings from contingency-based research and directions for the future. *Accounting, Organizations and Society*, 127-168.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2001). *New Public Management: the transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate publishing.

- deBruijn, H. (2007). *Managing Performance in the Public Sector*. Hong Kong: Routledge.
- deBruijn, H. (2002). Performance measurement in the public sector: strategies to cope with the risks of performance measurement. *The international journal of public sector management*, 578-594.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, ss. 147-160.
- Ein-dor, P., & Segev, E. (1978). Organizational context and the success of management information systems. *Management Science*, 1064-1077.
- Fallan, L., & Pettersen, I. (2010, 1). Mål og mening? -Om styringsdilemmaer i offentlig sektor. *Praktisk økonomi og finans*, ss. 100-111.
- Gjertsen, A., & Martinussen, K. (2006). Styring og kontroll av kommunale selskaper og foretak, NF-rapport 18/2006. Bodø: Nordlandsforskning.
- Hagen, K., & Sandmo, A. (1992). *Offentlig politikk og private incitament*. Otta: Tano Aschehaug.
- Hagen, Ø. (2007). Organisasjonsteoriens behandling av forholdet mellom organisasjon og omgivelse - en vitenskapsteoretisk tilnærming. *Working paper nr 1/2007*. NTNU program for industriell økologi.
- Hansen, S. K., & Negaard, A. (2006). *Økonomi på tvers*. Oslo: Gyldendal.
- Hauge, F. S., & Halvorsen, S. (2008). *KOSTRA som verktøy for styring av kommunene*. Rena: Høgskolen i Hedmark og Karlstads Universitet.
- Hofstede, G. (1981). Management control of public and not-for-profit activities. *Accounting, organizations and society*, 193-211.
- Hood, C. (1995, No2/3). The "New Public Management" in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, ss. 93-109.
- Hovik, S., & Stigen, I. (2008). Kommunal organisering 2008 - Redegjørelse for kommunal og regionaldepartementets organisasjonsdatabase. Oslo: NIBR.
- Indenrigs og sundhedsministeriet. (2011, mars 14). *Indenrigs og sundhedsministeriet*. Hentet april 12, 2011 fra De kommunale nøgletall: <http://www.im.dk/Tal-og-analyser/Komm-noegletal.aspx>
- Jacobsen, D. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jacobsen, D., & Thorsvik, J. (2007). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 305-360.

Johnsen, Å. (2005a). Økonomisk organisasjonsteori og ny offentlig styring. I E. Døving, & Å. Johnsen, *Organisasjonsteori på norsk* (ss. 251-286). Trondheim: Fagbokforlaget.

Johnsen, Å. (2005b). *Resultatstyring i norsk offentlig sektor*. Hentet juni 06, 2011 fra Econa: <http://www.econa.no/resultatstyring-i-norsk-offentlig-sektor>

Johnsen, Å. (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor. Resultat uten marked*. Bergen: Fagbokforlaget.

Johnsen, Å. (2010, Desember). Resultatstyringens mytologi Hvorfor bruker forvaltningen mål- og resultatstyring når dette er så omstridt? *Nordiske Organisasjonsstudier*, ss. 5-28.

Johnsen, Å., & Vakkuri, J. (2006). Is there a nordic perspective on public sector performance measurement? *Financial Accountability and Management*, 291-308.

Johnstad, T., Klausen, J. E., & Mønnesland, J. (2003, august). *Rapport 76, Makt og demokratiutredningens rapportserie*. Hentet april 11, 2011 fra Universitetet i Oslo: http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapp2003/rapp76/index-4_2.html

Kaplan, R. S., & Atkinson, A. A. (1998). *Advanced Management Accounting*. Upper Saddle River: Prentice Hall.

Keller, G. (2008). *Managerial Statistics - eight edition*. Mason, Ohio: South Western Cengage - Learning.

Klausen, K. K. (2001). New Public Management - En fortolkningsramme for reformer. I T. Busch, *Modernisering av offentlig sektor* (ss. 24-32). Oslo: Universitetsforlaget.

Kommunal- og regionaldepartementet. (2005). *KOSTRA-kvalitet "Hvor riktige er indikatorene?"*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

Kommunal- og regionaldepartementet. (2011). *KOSTRA*. Hentet mars 10, 2011 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/kommuneokonomi/kostra.html?id=1233>

Kommunenes Sentralforbund. (2008, desember 8). *Effektiviseringsnettverkene*. Hentet mars 10, 2011 fra <http://www.ks.no/tema/Okonomi/Effektiviseringsnettverkene/Effektiviseringsnettverkene/>

Langøren, A., Galloway, T. A., & Aaberge, R. (2003). *Gruppering av kommuner etter folkemegde og økonomiske rammebetingelser*. Oslo / Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Mæhlum, K. H. (2007). *Bruk av KOSTRA som underlag for prioriteringer og økonomisk styring i Oppegård kommune*. Bergen: Norges handelshøyskole.

Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *The American Journal of Sociology*, 340-363.

Miljøverndepartementet. (2002). *NOU:2002:19 Avfallsforebygging - En visjon om livskvalitet, forbrukerbevissthet og kretsløpstenkning*. Oslo: Miljøverndepartementet.

Moene, K. (2004, November 20). *Plan eller marked? Dagens Næringsliv*.

- Monsen, N. (2008). Økonomistyring og regnskap i det offentlige. *Magma*, ss. 64-77.
- Monsen, N. (2010). Regnskap i offentlig sektor: En innføring med fokus på statsregnskapet og kommuneregnskapet i Norge. Bergen: NHH.
- Nyland, K., & Pettersen, I. (2010, 4). Økonomistyring i staten- likhet eller mangfold? *Magma*.
- Opdal, G. I. (2007). Kostra – ein måte for administrasjonen å drive politikk? Bergen: Høgskulen i Volda.
- Opdeal, S., Stigen, I., & Laudal, T. (2002). *Flat struktur og resultatenheter - Utfordringer og strategier for kommunal ledelse*. Oslo: Norsk institutt for by og regionalforskning (NIBR).
- Opstad, L., & Rolvsen, H. (2005). KOSTRA som styringsverktøy. I T. Busch, E. Johnsen, K. K. Klausen, & J. Vanebo, *Modernisering av offentlig sektor* (ss. 190-206). Oslo: Universitetsforlaget.
- Otley, D. (1999, 10). Performance management: A framework for management control systems research. *Management Accounting Research*, ss. 363-382.
- Ouchi, W. G. (1979). A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms. *Management Science*, 833-848.
- Rådet for främjande av kommunale analyser. (u.d.). *Kommun- og landstingsdatabasen*. Hentet april 12, 2011 fra Om Kolada: <http://www.kolada.se/portal.php?page=index/about>
- Ringdal, K. (2001). *Enhet og mangfold*. Trondheim: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS.
- Selnes, F. (1993). *Markedsundersøkelser*. Oslo: Tano.
- Simons, R. (1995). *Levers of Control: How managers use innovative control systems to drive strategic renewal*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Siverbo, S., & Johansson, T. (2006). Relative performance evaluation in Swedish local government. *Financial Accountability and Management*, 271-290.
- Statistisk sentralbyrå. (2003, oktober 28). *Statistikkbanken: 02 Befolkning*. Hentet mars 05, 2011 fra Statistisk sentralbyrå: http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/Default_FR.asp?PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilside=selecttable/MenuSelS.asp&SubjectCode=02
- Statistisk sentralbyrå. (2011, mars 23). *KOSTRA*. Hentet juni 07, 2011 fra Statistisk sentralbyrå: <http://www.ssb.no/kostra/stt/index.cgi?nivaa=2®ionstype=kommune%20>
- Statistisk sentralbyrå. (2011). *Statistikkbanken*. Hentet mars 19, 2011 fra Statistisk sentralbyrå: <http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/>
- Statistisk sentralbyrå. (2008). *Statistisk sentralbyrå*. Hentet juni 03, 2011 fra Kvalitetsindikatorer i KOSTRA: <http://www.ssb.no/kostra/>

Statskonsult. (1995, Desember). *Kommunal og regionaldepartementet*. Hentet mai 09, 2011 fra KOSTRA - Rapportering av data om kommunal økonomi og tjenesteproduksjon: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/kommuneokonomi/kostra/kostra/kostra-rapportering-av-data-om-kommunal-.html?id=410375>

Statskonsult. (2001). *Kartlegging av kommunenes bruk av KOSTRA*. Oslo: Statskonsult.

Trosa, S., & Williams, S. (1996). Benchmarking in public sector performance management. I OECD, *Occasional papers No. 9 Performance management in government* (ss. 45-58). Paris: OECD.

Troye, S. (1999). *Marketing: forventninger, tilfredshet og kvalitet*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS.

Tucker, F. G., Zivan, S. M., & Camp, R. C. (1987, Januar). How to measure yourself against the best. *Harvard business review*, ss. 8-10.

Tveråmo, T. (2003). Kostra -et nyttig verktøy for revisor? *Kommunerevisoren nr 3 årgang 58*.

Ubøe, J. (2008). *Statistikk for økonomifag*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Willems, I., Janvier, R., & Henderickx, E. (2006). New pay in European civil services: is the psychological contract changing? *International Journal of Public Sector Management*, 609-621.

Vedlegg 1 Spørreundersøkelsen vår⁸

Spørreundersøkelse om bruk av KOSTRA

Kommunenavn vil ikke fremkomme i oppgaven, men vi trenger informasjonen for å si noe om størrelse og koble svarene opp mot annen informasjon i KOSTRA.

1) * Navn på kommune

2) Bruker administrasjonen KOSTRA-data:

	I liten grad	Verken stor eller liten grad	I stor grad
For å kontrollere underliggende sektorer/enheter?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Som grunnlag for belønning av ledere/ansatte?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Til saksbehandling, budsjett- eller planarbeid?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
For å stimulere til læring og utvikling?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Som informasjon til innbyggere/borgere /brukere eller media	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3) Brukes KOSTRA- data som grunnlag for særskilte analyser og vurderinger

	I liten grad	Verken stor eller liten grad	I stor grad
Av utviklingen i egen kommune over tid?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I forhold til andre kommuner generelt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I forhold til kommuner innad i egen kommunegruppe i KOSTRA?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

4) Problemer ved bruk av KOSTRA

	I liten grad	Verken stor eller liten grad	I stor grad
Lite pålitelige data	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lite relevante data	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dataene er ikke sammenlignbare med andre kommuners data	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



⁸ Svarene fra delspørsmålet i spørsmål 5 om effektiviseringsnettverk har vi ikke benyttet i oppgaven, da vi etter hvert opplevde at vi ikke fikk bruk for informasjonen for å svare på problemstillingene. Bruken av spørsmålene 6-9 i oppgaven har vi forklart nærmere i 7.1.

5) Andre spørsmål

	I liten grad	Verken stor eller liten grad	I stor grad
Brukes KOSTRA-tallene for å vurdere om kommunen oppnår politiske mål?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deltar kommunen i effektiviseringsnettverk?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6) Brukes informasjon i KOSTRA om prioritering: For eksempel nøkkeltallet "Netto driftsutgifter pleie og omsorg i prosent av kommunens totale netto driftsutgifter"

	I liten grad	Verken stor eller liten grad	I stor grad
For å kontrollere underliggende sektorer/enheter?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Som grunnlag for belønning av ledere/ansatte?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Til saksbehandling, budsjett- eller planarbeid?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
For å stimulere til læring og utvikling?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Som informasjon til innbyggere/borgere /brukere eller media	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7) Brukes nøkkeltallene i KOSTRA om dekningsgrad: For eksempel nøkkeltallene " Andel barn med barnevernstiltak ift. innbyggere 0-17 år " eller "Andel barn 1-5 år med barnehageplass".

	I liten grad	Verken stor eller liten grad	I stor grad
For å kontrollere underliggende sektorer/enheter?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Som grunnlag for belønning av ledere/ansatte?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Til saksbehandling, budsjett- eller planarbeid?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
For å stimulere til læring og utvikling?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Som informasjon til innbyggere/borgere /brukere eller media	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



8) Brukes nøkkeltallene i KOSTRA om dekningsgrad: For eksempel nøkkeltallene "Andel barn med barnevernstiltak ift. innbyggere 0-17 år" eller "Andel barn 1-5 år med barnehageplass".

	I liten grad	Verken stor eller liten grad	I stor grad
For å kontrollere underliggende sektorer/enheter?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Som grunnlag for belønning av ledere/ansatte?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Til saksbehandling, budsjett- eller planarbeid?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
For å stimulere til læring og utvikling?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Som informasjon til innbyggere/borgere /brukere eller media	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

9) Brukes kvalitetsindikatorene i KOSTRA: For eksempel nøkkeltallene "Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning" eller "Gjennomsnittlige grunnskolepoeng"

	I liten grad	Verken stor eller liten grad	I stor grad
For å kontrollere underliggende sektorer/enheter?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Som grunnlag for belønning av ledere/ansatte?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Til saksbehandling, budsjett- eller planarbeid?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
For å stimulere til læring og utvikling?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Som informasjon til innbyggere/borgere /brukere eller media	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Vedlegg 2 Svar fra undersøkelsen som vi ikke har benyttet i oppgaven

Spørsmål 5

	I liten grad	I middels grad	I stor grad	Sum
Effektiviseringsnettverk	57	44	38	139

Spørsmålet var: Deltar kommunen i effektiviseringsnettverk?

Spørsmål 6

Prioritering	I liten grad	I middels grad	I stor grad	Sum
Kontroll	46	64	29	139
Belønning	122	16	0	138
Beslutning	17	60,5	59,5	137
Læring	52	69	18	139
Informasjon	43	64	32	139

Spørsmålet var: Brukes informasjonen i KOSTRA om prioritering, for eksempel nøkkeltallet “Netto driftsutgifter pleie og omsorg i prosent av kommunens totale netto driftsutgifter”?

Spørsmål 7

Dekningsgrad	I liten grad	I middels grad	I stor grad	Sum
Kontroll	42,5	66	31,5	140
Belønning	115	22	0	137
Beslutning	19,5	65	55,5	140
Læring	46	73,5	20,5	140
Informasjon	39	70	29	138

Spørsmålet var: Brukes nøkkeltallene i KOSTRA om dekningsgrad, for eksempel nøkkeltallene “Andel barn med barnevernstiltak ift. Innbyggere 0-17 år” eller “Andel barn 1-5 år med barnehageplass”?

Spørsmål 8

Dekningsgrad 2	I liten grad	I middels grad	I stor grad	Sum
Kontroll	43	68	25	136
Belønning	118,5	17,5	1	137
Beslutning	24	61	52	137
Læring	47	72	18	137
Informasjon	47	67	21	135

Spørsmålet var: Brukes nøkkeltallene i KOSTRA om dekningsgrad, for eksempel nøkkeltallene “Andel barn med barnevernstiltak ift. Innbyggere 0-17 år” eller “Andel barn 1-5 år med barnehageplass”?

Spørsmål 9

Kvalitet	I liten grad	I middels grad	I stor grad	Sum
Kontroll	53	66	19	138
Belønning	117	21	1	139
Beslutning	32	66,5	37,5	136
Læring	50,5	68,5	20	139
Informasjon	57,5	62,5	18	138

Spørsmålet var: Brukes kvalitetsindikatorene i KOSTRA, for eksempel nøkkeltallene “Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning” eller “Gjennomsnittlige grunnskolepoeng”?

Vedlegg 3 Eposter til respondentene

Epost sendt ut til de utvalgte respondentene 28.3.2011

Fra: Martin Lillethun Johansen [<mailto:Martin.Johansen@stud.nhh.no>]

Sendt: 28. mars 2011 10:15

Emne: Undersøkelse om bruk av KOSTRA

Hei,

Vi er to studenter ved Norges Handelshøyskole som arbeider med en masteroppgave om kommuneadministrasjonens bruk av KOSTRA-data. Til dette arbeidet har vi behov for informasjon om hvordan et utvalg av norske kommuner bruker KOSTRA data og vil derfor sende et spørreskjema til deg i morgen (**tirsdag**), som vi håper du vil ta deg tid til å besvare.

Spørreskjemaet har ni spørsmål og vil ta ca. fire minutter å fylle ut. De fleste spørsmålene bygger på tidligere forskningsarbeid og svarene vil sammenlignes med norske og internasjonale studier.

Undersøkelsen sendes ut til økonomiansvarlig, rådmann eller lignende i et utvalg kommuner og vi ville vært svært takknemlig om du ville hjelpe oss med å svare på den. E-postadressene er hentet fra kommunenes internettside.

Mvh.

Martin L Johansen og Magne Juuhl

Tekst som fulgte med spørreundersøkelsen vår. Sendt ut til de utvalgte respondentene
29.3.2011

Emne: Spørreundersøkelse om kommuneadministrasjonens bruk av KOSTRA

I forbindelse med vår masteroppgave om resultatstyring i offentlig sektor ved Norges Handelshøyskole har vi behov for informasjon om hvordan et utvalg av norske kommuner bruker KOSTRA data. Derfor sender vi ut denne undersøkelsen til deg. De fleste spørsmålene bygger på tidligere forskningsarbeid og svarene vil sammenlignes med norske og internasjonale studier.

Undersøkelsen sendes ut til én utvalgt person i kommuneadministrasjonen. Det at vi får inn svar fra kommunene vil være helt avgjørende for oppgaven og derfor vil vi være svært takknemlige om du har mulighet til å svare på denne undersøkelsen. Spørreskjemaet består av ni spørsmål og vil ta ca. fire minutter.

Håper du vil hjelpe oss

Magne Juuhl og Martin L Johansen